

Internationale Wahlüberwachung in Wahlprozessen: die Fallbeispiele Ukraine und Belarus

Busuleanu, Adam

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Busuleanu, A. (2008). *Internationale Wahlüberwachung in Wahlprozessen: die Fallbeispiele Ukraine und Belarus*. (Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin, Arbeitsschwerpunkt Politik, 62). Berlin: Freie Universität Berlin, Osteuropa-Institut Abt. Politik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-439848>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Adam Busuleanu

**Internationale Wahlüberwachung in
Wahlprozessen: Die Fallbeispiele
Ukraine und Belarus**

62_{/2008}

ARBEITSPAPIERE DES OSTEUROPA-INSTITUTS DER FREIEN UNIVERSITÄT BERLIN

ARBEITSSCHWERPUNKT POLITIK

Das Osteuropa-Institut der Freien Universität beschäftigt sich als multidisziplinäres regionalwissenschaftliches Zentralinstitut in Forschung und Lehre mit den Räumen Ost-, Ostmittel- und Südosteuropas.

Mit der Reihe „**Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts**“ stellt der Arbeitsschwerpunkt Politik aktuelle Ergebnisse aus seiner Arbeit der Öffentlichkeit zur Verfügung.

Die Arbeitspapiere erscheinen in unregelmäßiger Folge. Einzelne Papiere können gegen eine Schutzgebühr bezogen werden bei:

Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin
Garystr. 55
14195 Berlin
<http://www.oei.fu-berlin.de/>

Tel.: ++49 30 838 54058
52075
Fax: ++49 30 838 53616

Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts
der Freien Universität Berlin
Arbeitsbereich Politik und Gesellschaft

Adam Busuleanu

Internationale Wahlüberwachung in Wahlprozessen: Die Fallbeispiele Ukraine und Belarus

Heft 62/2008

© 2008 by Adam Busuleanu
Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin
Arbeitsbereich Politik und Gesellschaft
Herausgeber: Klaus Segbers
Redaktion: Julia Gerlach

ISSN 1434 – 419X

Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	7
1. EINLEITUNG	8
1. 1. Problemaufriss und Fragestellung.....	8
1. 2. Hypothese und Bestimmung von Variablen	8
1. 3. Operationalisierung der Variablen	9
1. 4. Forschungsstand und Quellenlage.....	10
1. 5. Begriffsklärung	15
1. 6. Methodische Vorgehensweise	19
2. THEORETISCHER HINTERGRUND.....	21
2. 1. Weltpolitik-Paradigma und Transnationale Beziehungen	21
2. 2. Akteure im transnationalen Raum: Transnational Advocacy Networks (TANs)	23
2. 3. Das Konzept der Sozialisation	25
2. 4. Die Sozialisation in den Internationalen Beziehungen	25
2. 5. Zur Konzeptualisierung der Sozialisation durch TANs	27
2. 6. Anwendung des Spiralenmodells auf die Wahlüberwachungsnetzwerke.....	31
3. INTERNATIONALE MENSCHENRECHTSSTANDARDS: DAS RECHT AUF FREIE WAHLEN	33
3. 1. Das Recht auf freie Wahlen im OSZE-Raum.....	33
3. 1. 1. <i>Normativer Rahmen: das Kopenhagener Dokument 1990</i>	34
3. 1. 2. <i>Von der Wahlbeobachtung zur Wahlüberwachung</i>	35
3. 1. 3. <i>Konsolidierung der OSZE-Wahlüberwachung: das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte</i>	35
3. 1. 4. <i>Wahlbeobachtung durch die Parlamentarische Versammlung der OSZE</i>	37
3. 1. 5. <i>Konvergenz der Wahlbeobachtung in der OSZE</i>	38
3. 2. Wahlunterstützung und -beobachtung durch die Europäische Union	39
3. 3. Einheimische Wahlüberwachung	40
3. 3. 1. <i>Vernetzung unter einheimischen NGOs: European Network of Election Monitoring Organisations (ENEMO)</i>	41
3. 4. Zusammenarbeit der europäischen IGOs mit den nichtstaatlichen Organisationen (NGOs)	42
3. 5. Die Wahlbeobachtung durch die Gemeinschaft der Unabhängigen Staaten (GUS)	44

4. INTERNATIONALE WAHLÜBERWACHUNG IN BELARUS.....	45
4. 1. Phase 1: Repressionen 1994 – 1997. Die unkoordinierte Sozialisation „von oben“	45
4. 2. Phase 2: Leugnung 1997 – 1999. Der Beginn des normativen Diskurses und Aufbau des transnationalen Wahlüberwachungsnetzwerkes.....	47
4. 3. Phase 3: Taktische Konzessionen 2000 – 2004. Die unvollendete Konsolidierung des TWÜN.....	54
4. 3. 1. <i>Dekonstruktion des TWÜN während der Präsidentenwahlen 2001 und der Parlamentswahlen 2004</i>	57
5. INTERNATIONALE WAHLÜBERWACHUNG IN DER UKRAINE	65
5. 1. Phase 1: Repressionen 1994 – 1997. Die Entstehung der einheimischen Wahlüberwachung.	65
5. 2. Phase 2: Leugnung 1998 – 2001. Aufbau des transnationalen Wahlüberwachungsnetzwerkes und Anfang der gesellschaftlichen Debatte.....	67
5. 2. 1. <i>Intensivierung der Koordinationsmaßnahmen im Wahlüberwachungsnetzwerk</i>	70
5. 2. 2. <i>Neue Formen der Kooperation im TWÜN</i>	73
5. 3. Phase 3: Taktische Zugeständnisse 2002 – 2004. Konsolidierung des TWÜN und erfolgreiche Mobilisierung der einheimischen und internationalen Öffentlichkeit.	77
5. 3. 1. <i>Bumerang-Wurf der einheimischen Wahlüberwachung-NGOs</i>	80
5. 3. 2. <i>... und die Antwort der IWÜ</i>	82
6. SCHLUSSFOLGERUNGEN	87
7. LITERATURVERZEICHNIS	90

Abkürzungsverzeichnis

AUPMC – All-Ukrainian Public Monitoring Committee

BBG OSZE (AMG OSCE) – Beratung- und Beobachtergruppe der OSZE (Advisory and Monitoring Group of OSCE)

BDIMR (ODIHR) – Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (Office for Democratic Institutions and Human Rights)

CVU – Committee of Voters of Ukraine

DIF – Democratic Institutions Foundation

ENEMO – European Network of Election Monitoring Organizations

EWÜ – Einheimische Wahlüberwachung

GONGO – Government-organized Non-Governmental Organization

IGO – International Governmental Organization

INGO – International Non-governmental Organization

IRF – International Renaissance Foundation

IRI – International Republican Institute for International Affairs

IWÜ – Internationale Wahlüberwachung

KSZE (CSCE) – Konferenz der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (Conference of Security and Co-operation in Europe)

NDI – National Democratic Institute for International Affairs

NGO – Non-governmental Organization

OSZE (OSCE) – Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (Organization for Security and Co-operation in Europe)

PONGO – Party-organized Non Governmental Organization

PV OSZE (OSCE PA) – Parlamentarische Versammlung der OSZE (OSCE Parliamentary Assembly)

PVT – Parallel Vote Tabulation

RFE/RL – Radio Free Europe/Radio Liberty

TAN – Transnational Advocacy Network

TWÜN – Transnationales Wahlüberwachungsnetzwerk

Einleitung

1. 1. Problemaufriss und Fragestellung

Mit dem Beitritt zur OSZE im Januar 1992 haben sich Belarus und die Ukraine verpflichtet, die Freiheit und Fairness der Wahlen einer einheimischen (EWÜ) sowie internationalen Wahlüberwachung (IWÜ) zur Prüfung zu stellen.¹ Diese Verpflichtung löste einen Sozialisationsprozess aus, der zur Normeninternalisierung in beiden Ländern führen sollte.² Während eine solche Internalisierung der demokratischen Wahlnormen aber in der Ukraine infolge der so genannten „Orangen Revolution“ im Jahr 2004 stattgefunden hat, sind in Belarus keine Bedingungen für einen freien und fairen Urnengang geschaffen worden.

Es stellt sich daher die Frage, **welchen Einfluss die nationale sowie die internationale Wahlüberwachung, die seit Mitte der 90er Jahre zunehmend vernetzt agieren, auf die Internalisierung der demokratischen Wahlnormen in einem souveränen Staat nehmen kann.**

1. 2. Hypothese und Bestimmung von Variablen

Die IWÜ und EWÜ sind in der Praxis keine gegeneinander abzugrenzenden Institutionen, sondern bilden ein transnationales Wahlüberwachungsnetzwerk (TWÜN). Folgende Indikatoren der Konsolidierung des TWÜN waren in den Jahren 1991 – 2004 im OSZE-Raum und speziell, jeweils mit unterschiedlicher Ausprägung, in der Ukraine und Belarus zu beobachten:

- 1) Zusammenschluss der internationalen Regierungsorganisationen (IGOs) im Bereich der Wahlüberwachung;
- 2) Entstehung und Vernetzung von einheimischen, nichtstaatlichen Wahlüberwachungsorganisationen (NGOs);
- 3) Vernetzung der internationalen Regierungs- (IGOs) und Nichtregierungsorganisationen (INGOs) und Entstehung der transnationalen Wahlüberwachungsnetzwerke (TWÜN);
- 4) Intensivierung der Aktivitäten von TWÜN.

Eine Arbeitshypothese kann angesichts einer solchen Entwicklung lauten: **Je konsolidierter das transnationale Wahlüberwachungsnetzwerk ist (unabhängige Variable, UV), desto wahrscheinlicher ist die Sozialisation und damit die Internalisierung der internationa-**

¹ Vgl. KSZE 1990c, Artikel 8.

² Vgl. Schimmelfennig 1994, 335 – 355.

len Norm freier und fairer Wahlen (abhängige Variable, AV).

1. 3. Operationalisierung der Variablen

Die Analyse geht von dem moderat-konstruktivistischen Standpunkt aus und stützt sich auf das normative Erklärungsprotokoll. Sie rekonstruiert in der historischen Perspektive die wichtigsten Faktoren, die für den Normenwandel und dessen Internalisierung im Wahlbereich der beiden „Sozialisanden“, der Ukraine und Belarus von Bedeutung waren. Die Operationalisierung der Variablen ergibt am Ende der Analyse keine quantitativ zu messende abhängige Variable (etwa im Sinne eines Demokratieindex), sondern stellt einen Zusammenhang zwischen den in zeitlich abgegrenzten Phasen eines Prozesses dominierenden Faktoren und der AV fest.

Der mäßige Konstruktivismus hat einige Vorteile sowohl gegenüber dem Positivismus als auch dem „harten“ Konstruktivismus. Was die Theorie anbelangt, lässt er die normativen und ideellen Faktoren wirken, ohne dabei die materiellen Elemente zu vernachlässigen. Was die Methodologie betrifft, lässt er Platz für ein auf Variablen gestütztes Forschungsdesign, solange „prinzipielle Überzeugungen“ einen Einfluss auf das politische Outcome haben können. Er „dekonstruiert“ auch nicht vollständig das Rahmenwerk der Analyseebenen, insofern er ein plausibles „ebenenübergreifendes“ Deutungsschema bietet. Schließlich bietet er eine Alternative zu der deduktiv-argumentativen zugunsten einer interpretativen Erklärungsweise.

Die vorliegende Analyse hat also den abduktiven Charakter – sie geht nicht von der allgemein gültigen Regel aus, um zu zeigen, dass eine bestimmte UV eine bestimmte AV ergeben *muss*. Sie argumentiert hingegen, dass bei einer *konstruierten Regel* eine bestimmte UV die AV beeinflussen *kann*. Es herrscht also nicht die Logik der Hypothesenfalsifizierung, sondern die Logik der Entdeckung von Hypothesen. So kann das auf die Funktionsweise der Wahlüberwachungsnetzwerke „rekonstruierte“ Spiralmodell von Keck und Sikkink als Prüffolie für die Untersuchung anderer Wahlprozesse dienen. Dies kann angesichts des geringen Forschungsangebotes im Bereich der Wahlüberwachung von großer Relevanz für die Transformationsforschung werden.

Aus dem oben charakterisierten *modus procedendi* ergibt sich für die Operationalisierung der Variablen ein folgendes Schema: Es wird erwartet, dass die Konsolidierung des TWÜN vor allem für den Übergang von den Phasen 2 bis 4 von größter Bedeutung ist. Dabei sind folgende Zusammenhänge zwischen den einzelnen Indikatoren und dem Übergang zur jeweils

nächsten Phase zu erwarten³:

- von Phase 1 zu 2 dominiert Indikator 2;
- von Phase 2 zu 3 dominieren Indikatoren 1 – 3;
- von Phase 3 auf 4: dominieren Indikatoren 1 – 4.

1. 4. Forschungsstand und Quellenlage

Die Wahlüberwachung und besonders der Einfluss vernetzter, international agierender Wahlüberwachungsorganisationen finden kaum Aufmerksamkeit in der politikwissenschaftlichen Forschung. Die bisherige Literatur zum Thema Wahlhilfe beschränkt sich auf 1.) Berichte einzelner Organisationen, die den Ablauf konkreter Wahlprozesse beurteilen, 2.) narrative Berichte einzelner Mitglieder der Wahlüberwachungsmissionen⁴, 3.) technische Anweisungen zum Aufbau und Ablauf der Wahlüberwachungsmissionen.⁵

Wesentlich weniger Literatur betrachtet 1.) Merkmale einzelner im Bereich der Wahlüberwachung agierender Akteure, 2.) die Kooperation unter diesen Akteuren, seien es Staaten, staatliche oder nichtstaatliche Organisationen, 3.) den Einfluss dieser Kooperation auf die Transformation der Wahlprozesse in den postsowjetischen Ländern. Ebenso sind Vergleichsanalysen solcher internationalen Aktivitäten in der Politikwissenschaft eher eine Seltenheit, in der Osteuropaforschung erst recht. An dieser Stelle soll zunächst die zugängliche analytische Literatur zusammengefasst werden.

Die überwiegende Zahl der Analysen zum Thema Wahlbeobachtung stammt aus dem englischsprachigen Raum und basiert meistens auf den praktischen Erfahrungen ihrer Autoren. Die Wahlbeobachtung ist eine Domäne der Transitionsforschung – zu den Untersuchungsobjekten gehören politische Systeme der Transitionsländer in Lateinamerika, Afrika und Europa. Das Themenspektrum reicht von der kritischen Betrachtung der Wahlbeobachtungsmethoden, der Entwicklung im Bereich der internationalen und nationalen Wahlbeobachtung, sowie der Kontroverse über internationale Intervention und Beeinflussung der Souveränitätswahrnehmung, über die Möglichkeiten und Grenzen der Wahlüberwachungsmissionen, die Schnittstellen zwischen Wahlüberwachung und Demokratieförderung bis hin zum Beitrag der Wahlbeobachtung zur Entwicklung einer globalen Zivilgesellschaft. Die Aufsätze stammen dabei aus Politik-, Sozial- und Rechtswissenschaften.

So stellt Kössler die Wahlbeobachtung als eine wichtige Form der zivilgesellschaftlichen

³ Siehe Kapitel 1. 2.

⁴ Vgl. Krajewski 2005.

⁵ Vgl. OSCE/ODIHR 2005.

Intervention dar. Laut Kössler seien „internationale Aktionen zur Beobachtung von Wahlakten“ besonders dort wichtig, wo die Wahlen den Übergang zu demokratisch legitimierten Regierungsformen ermöglichen sollten.⁶ Der wichtigste und meist kontroverse Bestandteil der Wahlbeobachtung sei die Verifizierung des Wahlgangs durch sowohl internationale als auch nationale Organisationen. Daher seien Neutralität und Unparteilichkeit der Wahlbeobachtungsorganisationen zentral für die Glaubwürdigkeit des Beobachtungsaktes.

Mair differenziert hingegen verschiedene Formen der Wahlhilfe und stellt fest, dass nur die Wahldurchführung durch internationale Akteure eine direkte Intervention darstellt.⁷ Er stimmt mit Kössler darin überein, dass er die Organisation internationaler Wahlbeobachtungsmissionen vor allem in solchen Situationen für wichtig hält, wo dem Regime das gesellschaftliche Vertrauen fehlt und der Protest der Gesellschaft nicht nachlässt.⁸ Er charakterisiert dabei vier Fälle der politischen Entwicklung, in denen Wahlbeobachtung sinnvoll ist: a) die Neubildung eines Staates, b) die Beendigung eines Bürgerkrieges, c) die Transformation eines politischen Systems sowie d) innenpolitische Spannungen. Daraus leitet er drei Hauptfunktionen der internationalen Wahlbeobachtung ab: 1.) Beitrag zur Konfliktlösung, 2.) Hilfe beim Aufbau demokratischer Institutionen, 3.) Legitimität des Wahlsiegers.⁹

Die Konfliktlösung steht ebenfalls im Fokus der Studie von Albrecht. Laut Albrecht hat sich die Wahlbeobachtung binnen weniger Jahre zum Standardmittel der internationalen Konfliktbearbeitung entwickelt. Dieser Trend ist dabei vor allem seit dem Einbezug der Wahlbeobachtung in das Peacekeeping-Programm der UNO festzustellen. In dem wachsenden Engagement der Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen sieht er zugleich den Anfang der Etablierung einer internationalen Zivilgesellschaft.¹⁰

Wichtige praxisorientierte Beiträge über die Merkmale und Funktionen der internationalen Wahlbeobachtung enthält die Aufsatzreihe „The Rise of Election Monitoring“ aus dem „Journal of Democracy“ (1997).

Den Anstoß zur Debatte gibt der Aufsatz von Carothers, der den Zusammenhang zwischen der Professionalität der internationalen Wahlbeobachter und dem Einfluss der Wahlbeobachtungsmissionen auf die Demokratisierung der Wahlprozesse analysiert.¹¹ Laut Carothers wird die Wahlbeobachtung in Zukunft ein immer häufiger eingesetztes Instrument der Demo-

⁶ Kößler 1993, 133.

⁷ Mair 1996, 44.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid, 47.

¹⁰ Albrecht 1997, 245.

¹¹ Carothers 1997, 17 – 31.

kritisierungshilfe sein. Die mangelnde Professionalität der Wahlbeobachter wird dabei die Effektivität solcher Maßnahmen unterminieren. Ferner stellt er die Frage nach der eigentlichen Bedeutung der Bezeichnung „frei und fair“. Hier stimmt er mit Elklit und Svensson¹² überein, die in einem weiteren Beitrag dieses Problem differenziert darstellen und schlussfolgern, dass solche Standards in dem internationalen Rechtsbestand nicht existieren.

Elklit und Svensson stellen ein umfassendes Modell zur Bewertung von Freiheit und Fairness der Wahlen vor, um diese Indikatoren systematisch untersuchen zu können. Laut den Autoren bezieht sich die Freiheit auf die Existenz und die Fairness auf die Anwendung demokratischer Regeln im Wahlprozess. Die Wahlen selbst könnten aber allenfalls als „akzeptabel“ bewertet werden – dann nämlich, wenn beide Bedingungen – Freiheit und Fairness – erfüllt sind.¹³

Im dritten Artikel der Serie heben Nevitte und Canton das Thema der einheimischen Wahlbeobachtungs-NGOs hervor.¹⁴ Sie betonen deren Rolle bei der Gewährleistung zivilgesellschaftlicher Kontrolle des Ablaufs nationaler Wahlen. Drei Faktoren entscheiden über die Relevanz der nationalen Wahlbeobachtung: a) die Kontinuität der Überwachung in der Periode zwischen den Urnengängen, wenn die internationalen Missionen bereits abgeschlossen sind, b) die Funktion der Wählerbildung, c) der Beitrag zur Reform des Wahlsystems. Zentral für die Effektivität und Glaubwürdigkeit der NGO-Wahlbeobachtung ist nach Meinung der Autoren die Unparteilichkeit der Akteure.¹⁵

Dieser Debatte schließt sich Pastor mit folgenden drei Kritikpunkten an:

- Erstens: er hält Carothers eine Unterschätzung der Einflussmöglichkeiten der nicht-professionellen, ehrenamtlichen Wahlbeobachter vor,
- Zweitens: er wirft Elklit und Svensson Ineffizienz ihres Modells in der Transitionsforschung vor und formuliert ein eigenes Kriterium zur Bewertung von Wahlen – die Wahlen seien erst dann als frei und fair einzuschätzen, wenn alle relevanten Parteien den Wahlprozess und die Ergebnisse akzeptieren,
- Drittens: er kritisiert die idealistische Ansicht von Nevitte und Canton über die Unparteilichkeit der einheimischen Wahlbeobachter und argumentiert, dass diese in den Transformationsländern praktisch nie von allen Parteien zugleich als neutral angesehen werden.¹⁶

¹² Elklit, Svensson 1997, 32 – 46.

¹³ Ibid, 34.

¹⁴ Nevitte, Canton 1997, 49 – 61.

¹⁵ Ibid, 50.

¹⁶ Pastor 1998, 154 – 163.

Der Fokus seines Beitrags liegt aber in der Differenzierung zwischen verschiedenen Aktivitätsformen der „internationalen Wahlgruppen“. Er unterscheidet zwischen: a) der Wahlbeobachtung (election observation), die sich auf die Kontrolle am Wahltag beschränkt, b) der eher systematischen Wahlüberwachung (election monitoring), die sich auf die gesamte Wahlkampagne erstreckt, c) der Mediation (election mediation), die als ein „high-profile“ Einsatz der etablierten IGOs oder angesehener Persönlichkeiten der internationalen politischen Bühne zu bewerten sei. Der Sinn der Mediation besteht dabei darin, alle Parteien zur Verhandlung über die „Spielregeln“ der Wahlen zu bringen.¹⁷

In einer umfassenden Studie über die Wahlbeobachtung nach dem Ende des Kalten Krieges geht Münzing der Frage nach, welche Ziele die etablierten Demokratien mit dem kostspieligen Instrument der Wahlbeobachtung verfolgen und welchen Nutzen sie sich davon erhoffen.¹⁸ Die Antwort auf diese Frage ergibt sich für den Autor aus der Theorie des demokratischen Friedens, die ideengeschichtlich auf Kant und in der empirischen Forschung auf Babst zurückgeht, wonach die demokratisch regierenden Staaten keine Kriege gegeneinander führen.¹⁹ Aus dieser Perspektive dient die völkerrechtliche Verankerung der freien und fairen Wahlen samt internationaler Wahlbeobachtung der Förderung des Weltfriedens.

Chand verortet die Wahlbeobachtung im weiteren Umfeld der Demokratieförderung. Er nennt einige Faktoren, die zur weltweiten Förderung freier und fairer Wahlen beigetragen haben: 1.) die Überlegenheit der demokratisch regierenden Staaten in den IGOs, die als Effekt der Demokratisierungswelle in den 1970er Jahren zu sehen ist, 2.) die auf Kants Theorie des demokratischen Friedens basierende außenpolitische Agenda der USA nach dem Ende des Kalten Krieges, 3.) die Herausbildung der Zivilgesellschaft, 4.) die Demokratisierung des „globalen politischen Klimas“, wonach Demokratie als einzig legitimes politisches System wahrgenommen wird, 5.) das wachsende Engagement der Katholischen Kirche in der Demokratiebewegung sowie 6.) die wachsende ökonomische Interdependenz und Erosion der traditionellen Souveränitätswahrnehmung.²⁰ Chand argumentiert, dass das internationale Engagement bei der Beobachtung der nationalen Wahlen den Aufbau demokratischer Institutionen fördert. Für den Erfolg einer Wahlbeobachtungsmission sei die Synergie aller beteiligten Akteure entscheidend. Die Wahlbeobachtung solle daher auf klaren Interaktionsmustern, auf Aufgabenverteilung sowie auf der Spezialisierung der internationalen und nationalen Akteure basieren.²¹

¹⁷ Ibid, 155.

¹⁸ Münzing 2003, 15 – 17.

¹⁹ Babst 1964, 9 – 14.

²⁰ Chand 1997, 544 – 546.

²¹ Ibid, 547.

Bjornlund unterstreicht ebenfalls, dass das Wahlmonitoring ein wichtiges Phänomen der Ära nach dem Kalten Krieg ist. Das Wahlmonitoring sei eine bereits etablierte und weltweit anerkannte Form der internationalen Demokratieunterstützung in den politisch instabilen Staaten: „In politically uncertain environments, monitoring by international and national groups can contribute to public confidence in the integrity of elections by encouraging fairer electoral rules, better campaign practices, and a more informed electorate”.²² Um das zu erreichen, müssen internationale Wahlbeobachtungsorganisationen: 1.) den demokratischen Prinzipien treu bleiben, 2.) die Glaubwürdigkeit bewahren, 3.) nach einheitlichen Standards wirken, 4.) mit einheimischen unparteilichen Wahlbeobachtern zusammenarbeiten.²³

Smith weist hingegen auf den Bedarf allgemeiner internationaler Standards für Wahlbeobachtung hin. Sie deutet an, dass nur eine umfassende Wahlhilfe, die neben der Beobachtung und Beurteilung auch präventive Maßnahmen in Form einer technischen Wahlunterstützung und Mediation beinhaltet, effizient ist.²⁴

Eine wichtige und umfassende Studie über Wahlbeobachtung in Lateinamerika verfasste Santa-Cruz. Seiner Auffassung nach ist das Wahlmonitoring ein Produkt der spezifischen normativen Struktur der „westlichen Hemisphäre“, die sich auch auf Nord- und Lateinamerika erstreckt.²⁵ Zentral für das Verständnis der politischen Prozesse in der „westlichen Hemisphäre“ ist die Idee der Souveränität, die auf zwei Elementen basiert: auf der repräsentativen Regierungsform und auf dem Prinzip der Nicht-Intervention. Das Engagement der internationalen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen beim Wahlmonitoring fordert seit den 1960er Jahren das Souveränitätsverständnis in Lateinamerika heraus. Inzwischen wurde die internationale Überwachung der Menschenrechte zur Alltagspraxis. Aus der historischen Perspektive nahm der Einfluss der internationalen Menschenrechtsnetzwerke auf das Souveränitätsverständnis ständig zu: „Its effect on the construction of sovereignty, and therefore the identity and interests of states, is indeed straightforward: the recognized rights of states are now explicitly delimited by an international element”.²⁶ Die Konsolidierung der international agierenden „Advocacy Networks“ steht dabei im engen Zusammenhang mit der Effizienz ihrer Tätigkeit. Wahlmonitoring-Netzwerke bilden in diesem Prozess keine Ausnahme – sie haben ebenfalls einen konstant wachsenden Einfluss auf die inneren Angelegenheiten der Staaten der „westlichen Hemisphäre“.²⁷

²² Bjornlund 2004, 10.

²³ Ibid, 12 – 13.

²⁴ Smith 2001, 46 – 49.

²⁵ Zum Begriff „westliche Hemisphäre“ siehe: Whitaker 1954.

²⁶ Santa-Cruz 2005, 7 – 8.

²⁷ Ibid, 25.

Die Entwicklung der internationalen Wahlüberwachung im OSZE-Raum analysiert Keschenat. In ihrer Studie zeigt sie eine geradlinige Entwicklung des gegenseitigen Monitoring durch OSZE-Staaten – von der Anerkennung internationaler Rüstungskontrolle (Sicherheitsdimension) bis zur Beobachtung der Menschenrechte (Menschliche Dimension). Sie widerspricht jedoch der These, es handele sich bei den Wahlbestimmungen – und speziell beim Kopenhagener Dokument – um eine völkerrechtliche Verbindlichkeit. Ihrer Auffassung nach kann man in diesem Fall höchstens über außerrechtliche oder politisch-verbindliche Bestimmungen sprechen.²⁸

1. 5. Begriffsklärung

In den oben charakterisierten Studien taucht eine Fülle von unterschiedlichen Begriffen auf, die zunächst genauer definiert werden. Es handelt sich vor allem um die Abgrenzung der Wahlüberwachung von anderen sprachverwandten Begriffen: Wahlbeobachtung, Wahlunterstützung, Wahlhilfe, Wahl supervision oder Wahlzertifizierung. Eine ungenaue Verwendung dieser Begriffe, vor allem aber die synonyme Nutzung der Begriffe „Wahlbeobachtung“ (election observation) und „Wahlüberwachung“ (election monitoring) führte oft zu einer falschen Aufgaben- und Erwartungsformulierung hinsichtlich der unterschiedlichen Formen des internationalen Einsatzes sowohl in der Wissenschaft, als auch in der Praxis. Bjornlund konstatiert daher: „Terminology is important, in part because foreign involvement in elections in other countries still raises sensitivities about encroaching on national sovereignty“.²⁹

Das internationale Engagement bei nationalen Wahlen lässt sich anhand der folgenden vier Dimensionen unterscheiden: 1.) der Grad der Intervention, 2.) die zeitliche Dimension 3.) der Unabhängigkeitsgrad, 4.) die nationale/internationale Dimension. Beim ersten Punkt handelt es sich um die verschiedenen Formen der Intervention in den Wahlprozess durch nationale und internationale Organisationen. Bei der zeitlichen Dimension geht es um die Unterscheidung zwischen langfristigen und kurzfristigen Einsätzen. Bei der Messung des Unabhängigkeitsgrades soll festgestellt werden, ob die Wahlhelfer Mitglieder politischer Parteien oder unparteiische NGO-Aktivisten sind. Anhand der vierten Dimension lässt sich zwischen nationalen, internationalen und transnationalen Akteuren unterscheiden.

Es gibt in der Wissenschaft verschiedene Auffassungen darüber, wie die Wahlbeobachtung zu definieren und von den anderen wahlbezogenen Tätigkeitsbereichen zu trennen ist. So postuliert Münzing eine Trennung zwischen der „engen“ und „weiten“ Definition der Wahlbeobachtung. Er geht dabei auf die Interpretation von Bauer ein, wonach es sich bei der weiten

²⁸ Keschenat 2000, 142 – 145.

Definition der Wahlbeobachtung um einen Oberbegriff für folgende Operationen handelt: Organisation und Durchführung von Wahlen, Überwachung und Verifizierung, Beobachtung und Auswertung, Koordinierung der Beobachter sowie alle Arten technischer Unterstützung von Wahlen.³⁰ Solche Definition von Wahlbeobachtung wird von anderen Autoren eher mit dem Begriff Wahlhilfe (electoral assistance) beschrieben.

Mair betont zum Beispiel, dass die Wahlbeobachtung nur eine Komponente der Wahlhilfe und diese wiederum ein Teilbereich der Demokratisierungshilfe ist. Laut Mair setzt sich die Wahlhilfe aus folgenden vier Bereichen zusammen: 1) materielle und personelle Unterstützung für die Durchführung von Wahlen, die folgende Tätigkeiten umfasst: Beratung bei der Formulierung eines Wahlgesetzes, Abgrenzung von Wahlbezirken, Beratung bei Wahl- und Auszählungsverfahren, Bereitstellung von unterschiedlichen Hilfsmitteln, darunter Stimmzetteln, Wahlurnen oder elektronischen Geräten, Beratung und Schulung der Wahladministration, 2) Wahldurchführung durch externe Organisationen, die alle Aspekte des Wahlprozesses, von der Gesetzgebung, über die Nominierung der Wahlkommissionen, die Registrierung der Wähler bis hin zur Auszählung der Stimmzettel beinhaltet, 3) Wahlüberwachung, die eine Möglichkeit der direkten Intervention bei Verstößen gegen das nationale Recht gewährleistet, 4) Wahlbeobachtung, bei der es sich ausschließlich um Sammlung und Veröffentlichung von Informationen über Unregelmäßigkeiten und um keine direkte Intervention handelt.³¹

Keschenat grenzt hingegen die Wahlbeobachtung (election observation) von der Wahlbeaufsichtigung (election monitoring), der Wahlüberwachung (election supervision), der Wahlorganisation (election organisation) sowie der Wahlzertifizierung (election certification) ab. Sie weist dabei auf mögliche Überschneidungen oder sogar Gegensätze in Bezug auf die so definierten Aufgabenbereiche hin.³²

Diese Typologie stellt einen Ausgangspunkt für das Modell der „Intensität des ausländischen Beitrages für die Durchführung von Wahlen in einem Land“ von Münzing dar. Die verschiedenen von ihm charakterisierten Tätigkeitsmodi werden hinsichtlich des Interventionsgrades eingeordnet. So stellt die Gewährung von materieller und personeller Unterstützung (technical assistance) die niedrigste Stufe des ausländischen Engagements dar, die höhere Stufe ist die Wahlbeobachtung (election observation), gefolgt von der Wahlüberwachung (election monitoring) ferner von der Wahlzertifizierung (election certification) und schließlich von der

²⁹ Bjornlund 2004, 41.

³⁰ Bauer, 1998, 51.

³¹ Mair 1994a, 9.

³² Die Autorin bezieht sich dabei auf die sämtlichen Wahlen in Bosnien-Herzegowina, Vgl. Keschenat 2000, 85.

Wahldurchführung (election organization).³³

Die vorliegende Studie geht vor allem auf die zwei im osteuropäischen Kontext diskutierten Formen der Wahlhilfe ein: die Wahlbeobachtung (election observation) und die Wahlüberwachung (election monitoring). Andere Formen, wie etwa die Wahlzertifizierung und Wahldurchführung, bleiben daher in dieser Analyse weitgehend ausgeblendet. Die Kontroversen beruhen oft auf der ungenauen Übersetzung der Begriffe „observation“ und „monitoring“.³⁴ Die in dieser Arbeit verwendete Übersetzung des Begriffs „election monitoring“ als „Wahlüberwachung“ stammt aus der deutschen Fassung des Budapester Dokumentes von 1994 „Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter“, in dem die Aufgaben des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) eben im Bereich der „Wahlüberwachung“ festgelegt sind.³⁵

Die beiden für diese Studie relevanten Formen der Wahlhilfe ordnet Bjornlund an verschiedenen Stellen des Kontinuums zweier Achsen ein: 1) des Interventionsgrades, 2) der Zeitperiode, während der sich die Aktion vollzieht. Demnach ist die Wahlbeobachtung ein passiver und auf Observation und Berichterstattung begrenzter Prozess.³⁶ Der Begriff „Überwachung“ dagegen „suggests at least the possibility of some modest interventions to correct imperfections or to make recommendations for action. [...] Monitoring, however, does not involve the legal and formal authority to intervene. [...] When domestic or international groups pay attention to an election process over time, their engagement might better be termed ‘monitoring’. [...] Election monitoring can also edge into election mediation, as local actors invite or allow international figures to mediate election-related disputes or defer to what they perceive as more impartial judgments and recommendations offered by international actors“.³⁷

Die Unterschiede zwischen Beobachtung und Überwachung sowie die Überschneidungen zwischen Überwachung und Mediation unterstreicht ebenfalls Pastor. Laut seiner Definition ist die Wahlüberwachung ein umfassenderer, stärker durchdachter und systematischerer Einsatz als die Beobachtung, der sich auf die Periode vor, während und nach der Wahl ers-

³³ Münzing 2003, 9.

³⁴ Vgl. die Übersetzung von Keschenat und Münzing.

³⁵ Im Paragraph 8 „Menschliche Dimension“, Punkt 12 der deutschen Fassung heißt es: „Das BDIMR wird vor, während und nach Wahlen eine verstärkte Rolle bei der Wahlüberwachung übernehmen“ („enhanced role in election monitoring before, during and after elections“, Vgl. KSZE 1994, Paragraph 8. Im Internet: http://www.osce.org/documents/mcs/1994/12/4048_en.pdf (englische Fassung) und http://www.osce.org/documents/mcs/1994/12/4048_de.pdf (deutsche Fassung), 20.07.2007.

³⁶ Bjornlund liefert folgende umfassende Definition der Beobachtung: „International election observation is the purposeful gathering of information about an electoral process and public assessment of that process against universal standards for democratic elections by responsible foreign or international organisations committed to neutrality and to the democratic process for the purpose of building public and international confidence about the election’s integrity or documenting and exposing the ways in which the process falls short“, Vgl. Bjornlund 2004, 40.

³⁷ Ibid, 41 – 42.

treckt. Die Wahlüberwacher: 1) bereiten sowohl organisatorisch als auch inhaltlich die Wahlbeobachtungsmission vor, 2) sammeln Informationen über die möglichen Klagen der Wähler und Kandidaten 3) verfassen den Schlussbericht. Der Ansatz von Pastor richtet sich allerdings auf das relativ neue Element der Wahlhilfe – die Mediation. „A ‘mediation’ effort includes the monitoring mission while adding to it a more assertive posture aimed at helping the political leaders of a country negotiate the rules of the electoral game. [...] The distinction between observing, monitoring, and mediating are quite significant, with the first two meaning that the outside groups stands back from the process and hopes that, by its presence and its questions, it will induce the local actors to play by the rules“.³⁸

In der Wahlhilfepraxis gibt es jedoch eine relevante Kontroverse: wie weit können die Wahlbeobachter in den Wahlprozess intervenieren? Während sowohl Bjornlund als auch Pastor von dem "Prinzip der Nicht-Einmischung" der Wahlbeobachter ausgehen, hebt der Verhaltenskodex für Wahlbeobachter des International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) hervor, dass das Engagement der Beobachter (observers) in der Mediation der hauptsächlichen Aufgabe – der Beobachtung – nicht schaden soll“.³⁹

Aus den oben aufgeführten Definitionen kann keine klare Trennungslinie zwischen den drei Arten von Wahlhilfe abgeleitet werden. Cobos Flores versucht die Abgrenzung anhand der Erwartungen an Wahlbeobachtung und -überwachung zu konkretisieren und stellt fest, dass während die Beobachter eine Möglichkeit haben, Wahlmanipulationen zu *entdecken*, die Wahlüberwachung den Wahlbetrug *vermeiden* kann.⁴⁰ Bjornlund argumentiert sogar, dass Wahlüberwachung nicht nur die nationale Politik, sondern das gesamte internationale System beeinflussen kann: „Election monitoring also tends to be a high-profile; it is the best known type of international democracy promotion. [...] And election monitoring continues to be influential in the making of American and European foreign policy and the workings of the international system“.⁴¹

Die vorliegende Studie verwendet den Begriff "Wahlüberwachung" im Sinne von Bjornlund und Pastor. Die Palette der „Aufgaben“ der Wahlüberwachung beinhaltet daher neben der kurzfristigen Wahlbeobachtung weitere Funktionen, etwa die Vertrauensbildung, die Förderung fairer Regeln des gesamten Wahlprozesses, die Förderung der Informations- und Mobilisierungskampagne sowie die Konfliktschlichtung. Die Wahlüberwachung setzt eine Kooperation der internationalen und nationalen Akteure, sowohl auf der staatlichen, als auch auf

³⁸ Pastor 1998, 155.

³⁹ International IDEA 1997.

⁴⁰ Cobos Flores 2001, 130.

⁴¹ Bjornlund 2004, 10.

der zivilgesellschaftlichen Ebene voraus. Durch die Herausbildung von netzwerkartigen Koalitionen schafft Wahlüberwachung neue Kommunikations- und Förderungskanäle.⁴² Diese fördern den Informationsaustausch und kommunikative Prozesse innerhalb und außerhalb des Netzwerkes.

1. 6. Methodische Vorgehensweise

Bei der vorliegenden Studie handelt es sich um eine Vergleichsanalyse der politischen Entwicklungen in Belarus und in der Ukraine. Es soll überprüft werden, ob es Unterschiede hinsichtlich der Konsolidierung der internationalen und nationalen Wahlüberwachung in beiden Ländern gab und welchen Einfluss diese Unterschiede auf die Demokratisierung des Wahlprozesses hatten. Der Untersuchungszeitraum umfasst für beide Länder die Periode von der Erlangung der Unabhängigkeit bis zu den Wahlen im Jahr 2004.

Es besteht ein Konsens darüber, dass freie und faire Wahlen eine Minimalanforderung an eine Demokratie sind. Pastor bringt es folgendermaßen auf den Punkt: „Democracy should be more than free and fair elections, but it cannot be less“.⁴³ Dies ist auch der normative Standpunkt dieser Studie: freie und faire Wahlen sind der Grundstein der Demokratie. Sie sollen einer Bevölkerung reale Möglichkeit bieten, die politische Repräsentanz zu nominieren und nicht nur einen symbolischen Charakter einer in der politischen Tradition des Sowjetsystems verwurzelten und als Urnengang ritualisierten Akklamation der regierenden Herrschaftselite haben.⁴⁴

Nach der Themen- und Hypothesenstellung und dem darauf folgenden Überblick des Forschungsstandes und der Begriffklärung gliedert sich die Studie in drei große Teile: die theoretischen Überlegungen, die Einführung in die nationalen und internationalen Wahlstandards sowie die empirische Prüfung der Hypothese. Im ersten Teil beziehe ich mich auf verschiedene, überwiegend englischsprachige Monographien, Sammelbände sowie Aufsätze aus Fachzeitschriften. Im zweiten und dritten Teil stehen vor allem Berichte der staatlichen und nichtstaatlichen Wahlüberwachungsorganisationen, Artikel aus der internationalen und nationalen Presse, politische Fallanalysen, Repräsentativumfragen sowie Experteninterviews im Mittelpunkt.

Die für die Analyse verwendete Primär- und Sekundärliteratur wurde in folgenden Sprachen verfasst: Belarussisch, Deutsch, Englisch, Polnisch, Russisch und Ukrainisch. Dies führt zu

⁴² Ibid, 12.

⁴³ Pastor 1998, 154.

⁴⁴ Lukašuk 2007.

verschiedenartigen Problemen bei ihrer Evaluation. Es gilt ein generelles Prinzip, dass die Autorennamen sowie Zitierungen in der Form belassen werden, in der die jeweilige Publikation erschienen ist. Folgendes gilt für die Verwendung der Abkürzungen und der Zitierweise im Text und in den Fußnoten:

- Es werden deutsche Namen für die in der Analyse genannten Organisationen verwendet, solange sie in der deutschsprachigen Literatur vorhanden sind, z.B. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; Ukrainisches Wählerkomitee, Belarussisches Helsinki Komitee etc.;
- Ebenso werden deutsche Abkürzungen für *internationale* Organisationen im Text verwendet, solange diese auch in den deutschsprachigen Texten üblich sind, z.B. das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, kurz BDIMR;
- Für die *nationalen* Organisationen werden, soweit sie verfügbar sind, die englischsprachigen Namen und Abkürzungen benutzt, z.B. CVU (und nicht UW, wie es die deutsche Version suggerieren würde) für das Committee of Voters of Ukraine (Ukrainische Wählerkomitee);
- Es werden für die nationalen Organisationen die nationalen Bezeichnungen verwendet, soweit sie in der Literatur verfügbar sind; z.B. Komitet Viborciv Ukraïni, National, Belaruski Narodny Front Adradžën'ne etc. (Translation nach DIN 1460)
- In den Fußnoten werden grundsätzlich die englischsprachigen Abkürzungen verwendet, z.B. CVU, NDI. Für die deutschsprachigen Äquivalente der Namen der internationalen Organisationen gilt dabei folgendes Prinzip: deutsche Abkürzung wird nur dann benutzt, wenn sie sich auf einen deutschsprachigen Text beruft, z.B. Abkürzung „OSZE“ für die zitierte deutsche Übersetzungen der Dokumente (Kopenhagener Dokument, Budapester Dokument etc.) und OSCE/ODIHR für englischsprachige Dokumente (Election Observation Mission Reports etc.). Dies gilt auch für das Literaturverzeichnis.
- In den Fußnoten werden die Internetbeiträge folgendermaßen zitiert: Name der Organisation (des Autoren), Jahrgang, komplette URL, Datum des Abrufs.
- Ausnahmen bilden dabei:
 - a) Radio Free Europe/Radio Liberty: in den Fußnoten wird der bestimmte Dienst genannt, z.B. „Newslines“ oder „Belarus, Ukraine and Moldova Report“ (kurz: Report), Datum, Volume, Heftnummer (z.B. RFE/RL Report, 03.08.1999, 1. 2). Im Literaturverzeichnis wird die genaue URL zu den jeweiligen Diensten genannt.
 - b) OSCE: es werden in den Fußnoten grundsätzlich keine URLs aufgeführt, sondern die Titel der Dokumente. Im Literaturverzeichnis werden die URLs des Internetportals genannt.

- Nichtpublizierte Beiträge sowie die Beiträge, die über keine ständige URL verfügen, werden in den Fußnoten mit dem Namen der Organisation (des Autoren) und dem Datum zitiert. In der Literaturliste werden der genaue Name, das Datum und der Titel genannt.

2. Theoretischer Hintergrund

In dem vorliegenden Kapitel soll die Wahlüberwachung durch transnationale Netzwerke vor einem theoretischen Hintergrund dargestellt werden. Die Untersuchung des Einflusses der transnationalen Netzwerke auf die Internalisierung einer internationalen Norm erfolgt anhand des konstruktivistischen Ansatzes über Sozialisation im Menschenrechtsbereich.

Im Fall des Umbruchs in Osteuropa kann man plausibel aus der Sozialisationsperspektive argumentieren: Der Transformationsprozess in Osteuropa hat etwa 30 neue Staaten hervor-gebracht, deren Sozialisation trotz ähnlicher Rahmenbedingungen bisher unterschiedlich verlaufen ist.⁴⁵ In vielen postsowjetischen Staaten entwickelten sich so genannte „defekte“ oder „illiberale“ Demokratien, in denen zwar Wahlen abgehalten werden, aber die Prinzipien der Gewaltenteilung und der Rechtsstaatlichkeit durch die Amtsinhaber verletzt werden.⁴⁶ Durch den Beitritt zu solchen Institutionen wie OSZE oder Europarat werden sie zum Gegenstand der internationalen Sozialisation.⁴⁷

2. 1. Weltpolitik-Paradigma und Transnationale Beziehungen

Der Ansatz über die Einflüsse der transnationalen Akteure in internationalen Beziehungen ist auf das von Keohane und Nye konstruierte Paradigma der Weltpolitik zurückzuführen.⁴⁸ Die Theorie stammt aus der Zeit der dramatischen Erhöhung der Zahl von international agierenden NGOs sowie der wachsenden Bedeutung der grenzüberschreitenden Verflechtungen von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren und war eine Reaktion auf das „realistische“ Paradigma, wonach internationale Organisationen nicht autonom von den Regierungen wirken und daher eher als unwichtig für die internationalen Beziehungen betrachtet wurden.⁴⁹

In dem im Jahr 1972 veröffentlichten Buch „Transnational Relations and World Politics“ definierten Keohane und Nye alle Formen der transnationalen Aktivität als „contacts, coalitions, and interaction across state boundaries that are not controlled by the central foreign policy

⁴⁵ Schimmelfennig 1994, 337.

⁴⁶ Vgl. Merkel 2003.

⁴⁷ Vgl. Merlingen, Ostrauskait 2003.

⁴⁸ Keohane, Nye 1972.

⁴⁹ Keohane, Nye 1972, 74; Tarrow 2001, 3.

organs of governments“.⁵⁰ Emanzipiert von der Staatsmacht, können autonome transnationale Akteure die internationale Politik beeinflussen. In einem Aufsatz beider Autoren aus dem Jahr 1974 wurde das Konzept der Transnationalität auf die Aktivitäten der Nichtregierungsorganisationen begrenzt, die von den „transgovernementalen“ Akteuren zu unterscheiden sind. Nach Keohane und Nye sind „transgovernmentale“ Akteure „sub-units of governments on those occasions when they act relatively autonomously from higher authority in international politics“.⁵¹

Das neue Paradigma erhielt einen neuen Impetus nach dem Ende des Kalten Krieges und dem Zerfall der Sowjetunion. Die von Keohane und Nye entwickelte Theorie konzentrierte sich zunächst auf die Transformation im internationalen System. Mittlerweile wurde der Fokus auch auf die Zusammenhänge zwischen den internationalen und nationalen Analyseebenen gelegt.⁵² Die ursprüngliche Fokussierung auf wirtschaftliche Faktoren erstreckte sich auf weitere Politikfelder⁵³, unter anderem auf die Menschenrechtspolitik⁵⁴ und speziell auf den Bereich des internationalen Wahlmonitoring.⁵⁵ Die transnational agierenden Lobby-Netzwerke – „Transnational Advocacy Networks“ (TANs) – wurden allmählich als bedeutende Akteure bei der Verbreitung internationaler Menschenrechtsnormen erkannt. Risse und Sikkink unterstreichen, dass „Diffusion of international norms in the human rights area crucially depends on the establishment and the sustainability of networks among domestic and transnational actors who manage to link up with international regimes“.⁵⁶

Transnationale Aktivität fand besondere Aufmerksamkeit in der konstruktivistischen Debatte. In verschiedenen Texten gibt es Übereinstimmung darüber, dass prinzipielle Überzeugungen der individuellen Akteure zu intersubjektiven Normen werden, die wiederum das Handeln der Akteure beeinflussen.⁵⁷ Das Verhalten der Akteure basiert daher auf der „Logik der Angemessenheit“ – die Gemeinschaft entscheidet über die Normen und beurteilt über das „richtige“ Verhalten des Akteurs.⁵⁸ Tarrow weist dabei auf zwei Voraussetzungen hin, von denen der Einfluss der internationalen Normen abhängt: „If norms could be shown to have an autonomous role in structuring international debate irrespective of the policies of strong states, and if it could be shown that interests are constituted and reconstituted around learning, norm diffusion, and identity shift, then nonstate factors in transnational space – not only

⁵⁰ Keohane, Nye, 1972, xi.

⁵¹ Keohane, Nye 1974, 41.

⁵² Vgl. Risse-Kappen 1995.

⁵³ Vgl.: Hopkins 1992, Keck, Sikkink 1998, Jordan 2000, Hudson 2001, Sperling, Ferree, Risman 2001, Stone 2004.

⁵⁴ Vgl. Sikkink 1993, Keck, Sikkink 1998.

⁵⁵ Vgl. Santa-Cruz 2005.

⁵⁶ Risse, Sikkink 1999, 5.

⁵⁷ Jepperson, Wendt, Katzenstein 1996, 54.

⁵⁸ Risse, Sikkink 1999, 7.

hegemonic states – could be shown to have teeth”.⁵⁹

2. 2. Akteure im transnationalen Raum: Transnational Advocacy Networks (TANs)

Keck und Sikkink definieren die TANs folgendermaßen: „A transnational advocacy network includes those actors working internationally on an issue, who are bound together by shared values, a common discourse, and dense exchange of information and services. Such networks are most prevalent in issue areas characterized by high value content and informational uncertainty [...] At the core of the relationship is information exchange”.⁶⁰

Der Informationsaustausch prägt interne Arrangements sowie externe Beziehungen der TANs. Sowohl die interne als auch externe Kommunikation hängt dabei stark von den materiellen Ressourcen ab. Risse-Kappen stellt heraus, dass die internationalen Nichtregierungsorganisationen (INGOs) in ihren Kampagnen aufgrund des Mangels an materiellen Ressourcen ihre Strategien nach dem Prinzip des besseren Argumentes („power of the better argument“) richten müssen.⁶¹ Daher verfolgen die TANs andere Ziele als ressourcenreiche Akteure. Während diese einen nachhaltigen Wandel in der Politik souveräner Staaten durch materielle Ressourcen ermöglichen, können TANs 1.) die Normverletzungen eines Staates internationalisieren, 2.) die Forderungen der einheimischen gesellschaftlichen Akteure gegen den autoritären Staat legitimieren und dadurch die einheimische Opposition und NGOs mobilisieren, 3.) den Staatsapparat durch Schaffung einer transnationalen Struktur herausfordern und damit unter Druck „von unten“ sowie „von oben“ setzen.⁶²

Laut Tarrow setzen sich die TANs aus verschiedenen, staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zusammen. Er bezeichnet sie als „informal and shifting structures through which NGOs members, social movement activists, government officials, and agents of international institutions can interact and help resource-poor domestic actors to gain leverage in their own societies”.⁶³

Santa-Cruz liefert eine etwas umfassendere Definition der TANs und unterstreicht ihren dualen Charakter, weil sie sowohl als Struktur als auch als Agent zu betrachten seien: „As the former, it patterns the interaction of its members, and infuses them with identity; as the latter, it puts forward specific policy proposals in the international arena. The key to its dual charac-

⁵⁹ Tarrow 2001, 7.

⁶⁰ Keck, Sikkink 1998, 89.

⁶¹ Risse-Kappen 1995, 20.

⁶² Risse, Sikkink 1999, 5.

⁶³ Tarrow 2001, 13.

ter lies both in its decentralized and horizontal organizational arrangement, and in the kind of strategies it employs. The core of the network is not a bureaucratic apparatus or a continuously mobilized membership, but a small group of political entrepreneurs who focus on specific events (such as electoral processes) and, more fundamentally, the information its members exchange".⁶⁴ TANs können nach Santa-Cruz als „kommunikative Strukturen" definiert werden.⁶⁵ Sie verbinden verschiedene Ansichten, Normen und Ideen ihrer Mitglieder und bilden damit einen neuen Rahmen für den politischen Diskurs auf der internationalen Bühne. In Bezug auf das internationale Wahlmonitoring konstatiert Santa-Cruz, dass seit den 80er Jahren die internationale Wahlüberwachung durch das Engagement der TANs einen neuen Impuls bekam. Die internationale Anerkennung des Wahlmonitoring hatte zur Folge, dass die „Spielregeln" in den internationalen Beziehungen verändert wurden – die Staaten und die IGOs verloren den Monopolstatus in der IWÜ zugunsten der INGOs.⁶⁶ Die TANs wurden damit zu wichtigen Brücken zwischen dem Staat und der Gesellschaft.

Die besondere Bedeutung der nichtstaatlichen Organisationen in TANs betonen auch andere Autoren. So definieren Jordan und Van Tuijl die TANs als "A set of relationships between NGOs and other organizations that simultaneously pursue activities in different political arenas to challenge the status quo".⁶⁷ NGOs engagieren sich in den regionalen Institutionen (z.B. bei der Errichtung eines regionalen Regimes), um die benachteiligten Gruppen zu unterstützen. Der Einfluss auf die politischen Entscheidungen im engeren Sinn wird von den Autoren aber als gering eingeschätzt: „NGO advocacy is an act of organizing the strategic use of information to democratize unequal power relations. [...] NGO advocacy can very well be aimed at directly influencing reality rather than policy".⁶⁸

Schließlich überbrücken die TANs sowohl die staatlichen und nichtstaatlichen als auch die internationalen und nationalen Politikfelder. Keck und Sikkink zufolge sind es zunächst die nichtstaatlichen Akteure, die maßgeblich die Außenstrategie der TANs prägen. Es sind vor allem internationale oder einheimische NGOs, Think-Tanks, Stiftungen, lokale zivilgesellschaftliche Bewegungen sowie die Medien. Die Strategieentwicklung wird allerdings im internen Diskurs mit „mächtigeren" staatlichen und zwischenstaatlichen Netzwerksmitgliedern abgestimmt, darunter mit den Mitgliedern der regionalen und internationalen Regierungsorganisationen oder den Vertretern der Parlamente oder Regierungen.⁶⁹

⁶⁴ Santa-Cruz 2005, 20.

⁶⁵ Keck, Sikkink 2000, 90.

⁶⁶ Santa-Cruz 2005, 21.

⁶⁷ Jordan, Tuijl 2000, 2053.

⁶⁸ Ibid, 2052.

⁶⁹ Keck, Sikkink 2000, 92.

2. 3. Das Konzept der Sozialisation

Transnationale Netzwerke sind bedeutende Akteure im Prozess der Sozialisation.⁷⁰ Schimmelfennig definiert die Sozialisation als eine Interaktion zwischen einem sozialen Akteur – dem Sozialisand – und seiner systemischen, sozialen Umwelt, in der verschiedenartige Sozialisationsinstanzen funktionieren. Der Sozialisand internalisiert im Verlauf des Sozialisationsprozesses institutionalisierte Denk- und Verhaltensmuster aus seiner sozialen Umwelt.⁷¹ So verändert sich die Identität des Sozialisanden. Sein zu erstrebendes Ziel ist dabei, die Mitgliedschaft in einer Gemeinschaft zu erwerben. Die Sozialisation setzt also voraus, dass:

- es in der sozialen Umwelt des Sozialisanden anerkannte und stabile Denk- und Verhaltensmuster gibt,
- ein asymmetrisches Verhältnis zwischen dem Sozialisanden und der Sozialisationsinstanz existiert.

Zentral für den Ansatz ist das Konzept der Internalisierung – einer Verinnerlichung institutionalisierter Denk- und Verhaltensweisen aus der sozialen Umwelt durch den Akteur und damit eine entsprechende Neuausrichtung eigener Interessen und Präferenzen. Sozialisation geschieht daher weder ausschließlich unter materiellem und/oder sicherheitspolitischem Zwang einer hegemonialen Machtinstanz, noch resultiert sie schlicht aus dem Kosten-Nutzen-Kalkül der Akteure.⁷² Sie vollzieht sich im Prozess der Kommunikation, indem den materiellen Ressourcen und Interessen der Akteure ein normativer Inhalt verliehen wird. Risse und Sikkink konstatieren: „Ideas and communicative processes define in the first place which material factors are perceived as relevant and how they influence understandings of interests, preferences, and political decisions”.⁷³ Ähnlich argumentiert Onuf: “Resources are nothing until mobilized through rules, rules are nothing until matched to resources to effectuate rule”.⁷⁴

2. 4. Die Sozialisation in den Internationalen Beziehungen

In den Internationalen Beziehungen ist das Konzept der Sozialisation nur dann plausibel, wenn kollektive Akteure (Staaten, Netzwerke, Internationale Organisationen etc.) eine kollektive Identität herausbilden. Ähnlich wie die Individuen ein „sozialisierbares“ Gewissen besitzen, verfügen kollektive Akteure über sozialisierbare „interne Mechanismen der Verankerung, Stabilisierung und Sanktionierung ‚richtiger‘ Denk- und Verhaltensweisen, die ähnliche

⁷⁰ Schimmelfennig 1994, 344.

⁷¹ Ibid, 337.

⁷² Ibid, 338.

⁷³ Risse, Sikkink 1999, 7.

⁷⁴ Onuf 1989, 64.

Funktionen übernehmen“.⁷⁵ In Schimmelfennig's Modell der Sozialisation neuer Staaten⁷⁶ internalisieren neu gebildete Staatsapparate institutionalisierte Denk- und Verhaltensweisen aus dem internationalen System. Die Übernahme der richtigen Normen ermöglicht die Mitgliedschaft in einer Staatengesellschaft. Diese Staatengesellschaft umfasst dabei nicht alle Staaten im System und kann z.B. ein Regionalbündnis sein.

Die Internalisierung auf der Staatsebene kann eine kognitive und institutionalisierte Form annehmen. Erstere findet man im „belief system“⁷⁷ oder im „maßgeblichen Diskurs der staatlichen Elite“, letztere in der „Übernahme internationaler Normen und Regeln in nationales Recht“. Von Sozialisationserfolg lässt sich daher nur dann sprechen, wenn die Denk- und Verhaltensweisen aus der internationalen Umwelt in die politische Kultur *und* in die nationalen Institutionen Eingang gefunden haben.⁷⁸ Die erfolgreiche Internalisierung kann mit folgenden Indikatoren gemessen werden:

- Sozialisationsdichte / Quantität der Internalisierung: sie erstreckt sich von der Übernahme der „Minimalanforderungen des zwischenstaatlichen Miteinanders“ bis zur Mitgliedschaft in internationalen Organisationen;
- Sozialisationsgrad / Qualität der Internalisierung: sie nimmt hohe Werte an, wenn die Denk- und Verhaltensweisen kognitiv wie institutionell in der staatlichen Praxis verankert werden;
- Sozialisationsdauer / Tempo der Internalisierung: dieser dynamische Indikator nimmt hohe Werte an, wenn die Denk- und Verhaltensweisen des internationalen Umfeldes in einem Staat in einem bestimmten Zeitraum schneller und stabiler internalisiert sind als in einem anderen.

Sozialisation ist allerdings nur eine mögliche Quelle der Identitätsbildung, die alternativ auch innengeleitet verlaufen kann. Die Internalisierung ist auch nie ein abgeschlossener Prozess – sie verläuft selektiv und bleibt grundsätzlich partiell, da der Sozialisand bereits eigene Werte, Interessen und Verhaltensformen besitzt. Daher lässt sich lediglich über zukünftige Phasen der Sozialisation diskutieren, da die Mitgliedschaft gewechselt, erneuert oder sogar gekündigt werden kann. Daraus resultiert auch, dass die Sozialisation keine Einbahnstraße ist – der Inhalt der Sozialisation unterliegt ständigen Veränderungen.⁷⁹

⁷⁵ Schimmelfennig 1994, 340.

⁷⁶ Ibid, 337.

⁷⁷ Vgl. auch: Keohane, Goldstein 1993, 3 -31; Ruggie 1998, 18.

⁷⁸ Schimmelfennig 1994, 341.

⁷⁹ Ibid.

2. 5. Zur Konzeptualisierung der Sozialisation durch TANs

Strategische Nutzung von Information und die „Macht des besseren Argumentes“ stehen im Mittelpunkt des Ansatzes von Keck und Sikkink. Den gleichzeitigen Einfluss „von unten“ und „von oben“ nennen die Autorinnen „boomerang pattern“. Nach diesem Konzept wenden sich die einheimischen NGOs mit ihren Forderungen direkt an die internationale Gemeinschaft, um den autoritären Staat zu erpressen: „When the links between state and domestic actors are severed, domestic NGOs may directly seek international allies to bring pressure on their states from outside“.⁸⁰ Je stärker die Kraft verfügbarer Argumente und die Strategie des transnationalen Diskurses, desto effektiver der „Bumerang-Effekt“.

Der „Bumerang-Wurf“ initiiert also die Herausbildung eines Netzwerkes und erhöht allmählich die Dynamik seiner Funktionsweise. Die NGOs suchen einflussreiche Alliierte unter den Staaten und den internationalen Organisationen, die sich zu bestimmten Normen bekennen und als ihre internationalen Förderer auftreten. In dem Moment, wo die Allianzen geschlossen sind, fängt der Prozess der Sozialisierung an.

Nicht immer müssen NGOs gegen die Staaten auftreten. In seinem Ansatz zeigt Tarrow, dass die Förderung der transnationalen Aktivitäten durchaus im Interesse des Staates liegen kann und gibt gleichzeitig einen Einblick in die Vorabphase der transnationalen Aktivitäten, bevor der „Bumerang“ geworfen wird. Er stellt fest, dass das Interventionsmandat der IGOs, in die inneren Angelegenheiten ihrer Mitglieder einzugreifen, die Entstehung lokaler NGOs fördert und damit die Beziehungen zwischen der Zivilgesellschaft und einer Regierung verändert. Ferner schafft die Suche der NGOs nach Legitimation und Information weitere Anreize für die transnationale Aktivität. So entsteht eine kosmopolitische Elite, die weder von den IGOs noch von den einzelnen Regierungen abhängig ist. Diese quasi autonome Elite gründet lokale NGOs und schließt Allianzen mit anderen NGOs, mit den mächtigen Staaten und mit den IGOs und INGOs. So entstehen transnationale Lobby-Netzwerke, die die einheimischen Gruppierungen bei der Adaptierung internationaler Normen unterstützen.

Das Modell von Tarrow zeigt den möglichen Entwicklungsmechanismus der transnationalen Kooperation, die von den Staaten als mächtigen Akteuren initiiert wird. Er gibt jedoch keine explizite Antwort auf die Frage, wie die Prozesse der Sozialisierung und der Internalisierung internationaler Normen verlaufen.

Einen Einblick in diesen Fragenkomplex geben Finnemore und Sikkink in ihrem Aufsatz über

⁸⁰ Keck, Sikkink 2000, 93.

die Dynamik der Normendiffusion. In ihrem „Kaskaden-Modell“ argumentieren die Autorinnen zunächst, dass der Prozess des Findens von Koalitionspartnern, der eher am Anfang des Diffusionsprozesses steht, sich vor allem auf diskursive Praktiken stützt.⁸¹ Die internationalen Normen in diesem Modell funktionieren autonom und diffundieren „kaskadenartig“. Dies geschieht in ihrem eigenen „Lebenszyklus“ während des Prozesses der internationalen Sozialisation. Der Sozialisationsprozess zwingt die Staaten zur Normenbefolgung: „Primary mechanism for promoting norm cascades is an active process of international socialization intended to induce norm breakers to become norm followers“.⁸²

Ferner unterscheiden Finnemore und Sikkink drei Phasen des Diffusionsprozesses. In der Entstehungsphase einer internationalen Norm ist der Mechanismus der *Überzeugung* durch Normenmittler (norm entrepreneurs) ausschlaggebend. Wenn die Norm eine „kritische Masse“ der Staaten erreicht, wird der Kaskadeneffekt ausgelöst. Der zentrale Mechanismus dieser Phase ist unterschiedlich motivierte *Imitation* – eine Kombination von strategischem konformem Verhalten und dem Bedürfnis nach Legitimität und Selbstachtung. Am Ende des Prozesses steht die *Internalisierung* – in dieser Phase wird die Norm als selbstverständlich wahrgenommen und damit nicht mehr der Gegenstand der öffentlichen Debatte sein.⁸³ Laut Finnemore und Sikkink hängt die Diffusion von quantitativen und qualitativen Faktoren ab: zum einen muss die Norm eine „kritische Masse“, d.h. eine Mindestzahl von Staaten, meistens ein Drittel der internationalen Staatengemeinschaft, erreichen. Zum anderen muss sie die „kritischen Staaten“ erreichen, d.h. diejenigen Staaten, ohne die das substanzielle Ziel der Norm gefährdet ist.

Dieses Modell gibt einen Einblick in die Normdynamik „von unten“ – eine normative Forderung wird durch „Normenmittler“ auf der nationalen Ebene formuliert und erst dann durch das Erreichen der „kritischen“ Staaten international institutionalisiert. Erst danach wirkt die Norm von der internationalen Ebene „nach unten“.

Eine alternative Erklärung für die Dynamik der Diffusionsprozesse liefert Santa-Cruz. Für ihn ist "das Wesen" (*the nature*) der Norm „kritisch“ für den Kaskadeneffekt. Die Art und Weise, wie eine im nationalen und internationalen Überzeugungssystem tief verankerte Norm diskutiert wird, beschleunigt das Erreichen der Schwelle für die Normenkaskade. Dies geschieht auch im Bereich des internationalen Wahlmonitoring: „State leaders in the Western hemisphere, willingly or not, began talking the talk of the norm of free elections as defined by IEM [International Election Monitoring] practice. It was then possible for a few, not necessarily

⁸¹ Finnemore, Sikkink 1998, 900.

⁸² Ibid, 902.

⁸³ Ibid, 895.

critical states to instantiate and thus catapult the emergent norm – making it reach a tipping point. In a sense, therefore, it can be said that the emergent norm was already there: both outside (the international system) and inside (the domestic structure) in a latent state. [...] Once a norm is realized in this path, it spreads very quickly”.⁸⁴

Beide oben charakterisierten Ansätze sind für die Initiierungsphase der Normdiffusion von besonderer Bedeutung. Während bei Finnemore und Sikkink die Norm zunächst in der einheimischen Struktur eines Staates formuliert wird und erst danach das internationale System erreicht, ist die Norm bei Santa-Cruz sowohl der einheimischen als auch der internationalen Struktur immanent. Während im ersten Fall die Norm eine quantitativ und qualitativ ausgewählte „Masse“ an Staaten erreichen muss, um sich kaskadenartig im internationalen System zu verbreiten, reicht nach Ansicht von Santa-Cruz die bloße Bekundung einer Norm auf dem internationalen Parkett um sie wirken zu lassen.

Beide Modelle haben jedoch Defizite. Sie antworten nicht auf die Frage, was mit einer Norm nach der Initiierungsphase passiert – sie zeigen nur eine mögliche Richtung der Normdiffusion. Sie erklären auch nicht, wie eine Artikulierung einer Norm auf der internationalen Bühne mit den unterschiedlichen materiellen Ressourcen der Staaten zusammenhängt. Gerade im Fall der konkurrierenden politischen Blöcke in Europa und angesichts der materiellen sowie ideellen Divergenzen zwischen Westen und Osten sowie den unterschiedlichen politischen Entwicklungen in den Staaten Osteuropas lassen die Modelle erkenntnistheoretische Lücken.

Diese Lücken füllt zum Teil der Ansatz von Risse und Sikkink. Zum einen zeigen sie bei der Erklärung der Normendiffusion den kausalen Zusammenhang zwischen den materiellen und ideellen Faktoren auf. Zum anderen wirft ihr Ansatz mehr Licht auf Situationen, in denen auch Rückentwicklungen im Sozialisationsprozess zu beobachten sind. Sie heben die Bedeutung der institutionellen Struktur des Sozialisanden hervor, die dem Druck der transnationalen Aktivitäten ausgesetzt ist. Im Mittelpunkt steht hier eine Analyse der Bedingungen, unter denen prinzipielle Überzeugungen und internationale Menschenrechtsnormen den institutionellen Wandel der Sozialisanden beeinflussen. Sie argumentieren, dass die Diffusion der internationalen Normen im Bereich der Menschenrechte von der Etablierung und der nachhaltigen Wirkung von vernetzten nationalen und transnationalen Akteuren abhängt. Das Ziel dieser transnationalen Netzwerke ist es, durch den Aufbau von Beziehungen mit den internationalen Organisationen die demokratische Staatengemeinschaft über die Normenver-

⁸⁴ Santa-Cruz 2005, 25.

letungen der autokratischen Staaten zu informieren.⁸⁵ So wird der Prozess der Sozialisation entfaltet, indem prinzipielle Überzeugungen der Individuen zu Normen werden, die das kollektive Einvernehmen über die Angemessenheit des Handelns determinieren. Dies führt wiederum zu Veränderungen der Identität, der Interessen und des Handelns des Sozialisanden.

Vor diesem methodologischen Hintergrund bauen Risse und Sikkink ein empirisches, Fünf-Phasen-„Spiralmodell“ auf, das simultane Aktivitäten auf vier Analyseebenen beinhaltet: 1) Ebene der Weltgesellschaft: Beziehungen innerhalb der TANS, zwischen TANS und IGOs sowie den westlichen Staaten, 2) Ebene der Gesellschaft: Zivilgesellschaft des normverletzenden Staates, 3) Ebene der transnationalen Gesellschaft⁸⁶: die Verflechtungen zwischen der gesellschaftlichen Opposition und den TANS, 4) Ebene des Staates: das Handeln der Regierung des normverletzenden Staates.⁸⁷

Das Modell basiert auf dem oben skizzierten „Bumerang-Modell“, nach dem die einheimische Opposition den repressiven Staat „umgeht“ und direkt eine Unterstützung der internationalen Akteure einfordert. Das „Spiralmodell“ besteht nun aus mehreren solchen Bumerang-Würfen, die jeweils unterschiedliche Wirkungen auf die Menschenrechtslage in einem Staat bezwecken.

Sozialisation erfolgt unter dem Einfluss materieller *und* ideeller Faktoren. Sie verändert sowohl das strategische Handeln als auch die prinzipielle Überzeugungen des Sozialisanden. Dabei bestimmen drei Handlungsmodi bzw. Handlungslogiken die Umsetzung internationaler Normen in die innerstaatliche politische Praxis: 1.) die instrumentelle Anpassung und strategisches Handeln (dem „*rational choice*“-Ansatz nahe „Logik der Konsequenzen“), 2.) normgeleitetes Handeln (Logik der Angemessenheit auf der Grundlage einer gegebenen Identität) und 3.) argumentatives Handeln (Logik des besseren Argumentes). Bei dem Übergang zwischen den jeweiligen Phasen dominiert meist eine der Handlungsoptionen.

Im Folgenden wird anhand des Modells von Risse und Sikkink eine modellhafte Darstellung der spiralförmigen Dynamik im Bereich der Wahlüberwachung vorgestellt. Vor dem Hintergrund des Spiralmodells wird anschließend auf die Hypothese der Studie eingegangen.

⁸⁵ Risse, Sikkink 1999, 5.

⁸⁶ Eigene Bezeichnung, die auf die Definition der „Transnationalität“ von Keohane und Nye zurückgreift.

⁸⁷ Risse, Jetschke, Schmitz 2002, 33.

2. 6. Anwendung des Spiralenmodells auf die Wahlüberwachungsnetzwerke

Für die in dieser Studie vorgestellte Hypothese (Korrelation zwischen der Konsolidierung des TWÜN und Normeninternalisierung) gilt nach Risse und Sikkink folgende Dynamik⁸⁸:

- *Phase 1) Repression*
 - der Staat verletzt systematisch die internationale Norm der freien Wahlen;
 - es konstituiert sich EWÜ, die einen Zugang zur internationalen Öffentlichkeit anstrebt und internationale Unterstützung ersucht;
 - es dominiert strategisches Handeln;
- *Phase 2) Leugnung*
 - die repressive Regierung lehnt die Geltungsansprüche der internationalen Gemeinschaft als illegitime Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten ab;
 - die Information über Wahlmanipulationen erreicht die internationale Öffentlichkeit; Kontakte zwischen den EWÜ und IWÜ werden intensiviert;
 - gleichzeitig kommt es infolge moralischer Bewusstseinsbildung und strategischer Kalkulation zu Kooperation zwischen internationalen Wahlüberwachungsorganisationen;
 - es entsteht TWÜN;
 - die „Leugnung“ des Staates bedeutet allerdings, dass der argumentative Diskurs über die Geltung der demokratischen Wahlnorm begonnen hat;
 - es dominiert zwar strategisches Handeln, dennoch finden auch moralische Überzeugungsprozesse statt;
 - der Übergang in die nächste Phase hängt primär von der Konsolidierung der IWÜ-Aktivität und der Mobilisierung der internationalen Öffentlichkeit ab;
- *Phase 3) Taktische Konzessionen*
 - es finden eine Einschränkung der Handlungsfähigkeit der Regierung sowie eine Steigerung des gesellschaftlichen Protestpotenzials durch die Konsolidierung des TWÜN statt;
 - die Aktivität der IWÜ beeinflusst die internationale Politik der westlichen Geberländer;
 - die Aktivität der EWÜ mobilisiert die gesellschaftliche Opposition;
 - es kommt zur Spaltung in der regierenden Elite;
 - die Normverletzungen dauern an, dennoch wird nicht die Gültigkeit der Norm an sich, sondern die Methodologie des TWÜN in Frage gestellt;

⁸⁸ Dies ist allerdings nur eine modellhafte Darstellung. In der Realität kommt es zu Überschneidungen oder Verschiebungen der Indikatoren zwischen den bestimmten Phasen.

- argumentative Auseinandersetzung führt zum offenen Dialog zwischen der Regierung, der Opposition und dem TWÜN;
- der Übergang in die nächste Phase hängt von der konsolidierten Wirkung des gesamten Netzwerkes ab, das nachhaltig freie Wahlen sowie die Mobilisierung der gesellschaftlichen Opposition fördern kann;
- *Phase 4) Präskriptiver Status*
 - die Regierung bezieht sich im argumentativen Handeln auf die Geltung der Norm *und* es beginnt die institutionelle Verankerung der internationalen Normen der freien Wahlen und der Wahlüberwachung in die nationale Gesetzgebung;
- *Phase 5) Normgeleitetes Verhalten*
 - die Institutionalisierung der Wahlnormen in die nationale Gesetzgebung ist abgeschlossen *und* es herrschen rechtstaatliche Verhältnisse in der politischen Alltagspraxis;
 - weder die Freiheit und Fairness der Wahlen noch die Methodologie der Wahlüberwachung werden in Frage gestellt.

3. Internationale Menschenrechtsstandards: das Recht auf freie Wahlen

Die internationalen Menschenrechtsstandards, die sich auch auf die politischen Rechte erstrecken, sind in der im Dezember 1948 von der Vereinten Nationen verabschiedeten „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ verankert. In Artikel 21 wurde das Recht auf freie und faire Wahlen fixiert: „Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt; dieser Wille muss durch periodische und unverfälschte Wahlen mit allgemeinem und gleichem Wahlrecht bei geheimer Stimmabgabe oder in einem gleichwertigen freien Wahlverfahren zum Ausdruck kommen“.⁸⁹ Diese Formulierung gilt als Völkergewohnheitsrecht und besitzt somit keinen völkerrechtlichen Charakter.

Den völkerrechtlichen, für alle Signatarstaaten verbindlichen Charakter erhielt erst der im Jahre 1966 durch die UNO geschlossene „Internationale Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte“, der 10 Jahre später in Kraft trat. In Artikel 25 hieß es, dass jeder Staatsbürger das Recht und die Möglichkeit hat, „a) an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen; b) bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äußerung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden; c) unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben“.⁹⁰ Ein Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung der Normen war in den beiden oben genannten Dokumenten nicht vorgesehen.

3. 1. Das Recht auf freie Wahlen im OSZE-Raum

Die europäischen Vereinbarungen im Menschenrechtsbereich, darunter das Recht auf freie und faire Wahlen, sind auf die humanitäre Dimension des KSZE-Prozesses zurückzuführen. In der Schlussakte von Helsinki 1975 wurde neben den Sicherheitsfragen und den wirtschaftlichen Aspekten der Kooperation in Europa auch die Achtung der Menschenrechte zum zentralen Gegenstand der Vereinbarungen. Basierend auf dem Prinzip der Souveränität und der Nichteinmischung in die internen Angelegenheiten der Signatäre sollten die zwischenstaatlichen Beziehungen allerdings durch die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten geprägt werden.⁹¹ Jedoch wurden weder im Verlauf der Konferenz in Helsinki, noch auf den Folgekonferenzen in Belgrad 1977-1978, Madrid 1980-1983 und Wien 1986-1989 konkrete

⁸⁹ Vereinte Nationen 1948, Artikel 21: <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/ger.htm> (deutsche Fassung), 25.09.2007.

⁹⁰ Vereinte Nationen 1966, Artikel 25: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Menschenrechte/Download/IntZivilpakt.pdf> (deutsche Fassung), 25.09.2007

Beschlüsse hinsichtlich der Standards der Wahlen und der internationalen Beobachtung der Wahlprozesse festgelegt. Erst nach der Auflösung des Ostblocks fand das Thema der demokratischen Wahlstandards und der Wahlbeobachtung Eingang in den KSZE-Prozess.

3. 1. 1. *NORMATIVER RAHMEN: DAS KOPENHAGENER DOKUMENT 1990*

Erste Beschlüsse über die Abhaltung von freien und fairen Wahlen wurden erst nach den ersten quasi-demokratischen Wahlen in Polen im Juni 1989 und nach dem Mauerfall in Berlin fünf Monate später festgelegt. Auf Vorschlag der USA und Großbritannien auf der KSZE-Konferenz in Paris im Jahr 1990 wurde erstmals die Frage der freien und fairen Wahlen thematisiert, jedoch wurden aufgrund des Widerstands einiger osteuropäischer Länder keine Vereinbarungen getroffen.⁹²

Erst auf der Bonner Konferenz 1990 wurde das Prinzip „freier, regelmäßiger und echter Wahlen“ vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in einem Abschlussdokument fixiert.⁹³ Weitergehende Vereinbarungen wurden erst im Abschlussdokument der Konferenz über die menschliche Dimension getroffen, die im Juni 1990 in Kopenhagen stattfand und bis heute als „Bibel“ der Wahlbeobachtungstätigkeit bezeichnet wird.⁹⁴ Bereits in der Präambel wird betont, dass „demokratische Gesellschaftssysteme auf der Grundlage von freien Wahlen und Rechtsstaatlichkeit zu errichten“ sind.⁹⁵ Ferner werden im Artikel 5 die Prinzipien für die Gewährleistung der Menschenwürde charakterisiert, darunter das Prinzip von freien Wahlen: „Freie Wahlen werden in angemessenen Zeitabständen in geheimer Abstimmung oder durch ein gleichwertiges freies Abstimmungsverfahren unter Bedingungen abgehalten, die die freie Äußerung der Meinung der Wähler bei der Wahl ihrer Vertreter tatsächlich gewährleisten“. In Artikel 6 wird gleichzeitig die Legitimierung des Regimes durch freie Wahlen unterstrichen: „[...] regelmäßige und unverfälschte Wahlen frei und gerecht zum Ausdruck gebrachte Wille des Volkes die Grundlage für die Autorität und Rechtmäßigkeit jeder Regierung bildet“. In Artikel 8 wird schließlich die Grundlage für die internationale und nationale Wahlbeobachtung festgesetzt: „Die Teilnehmerstaaten vertreten die Auffassung, dass, wenn Wahlen abgehalten werden, die Anwesenheit von Beobachtern sowohl aus dem In- als auch aus dem Ausland für den Wahlprozess von Vorteil ist.

Aus diesem Grund werden sie Beobachter aus anderen KSZE-Teilnehmerstaaten sowie alle geeigneten privaten Institutionen und Organisationen, die dies wünschen, eingeladen, den

⁹¹ KSZE 1975.

⁹² Münzing 2003, 212.

⁹³ KSZE 1990a.

⁹⁴ Keschenat 2000, 51.

⁹⁵ KSZE 1990b, 2.

Verlauf ihrer landesweiten Wahlen zu beobachten, soweit dies gesetzlich zulässig ist. Ebenso werden sie sich bemühen, einen gleichartigen Zugang zu Wahlen unterhalb der nationalen Ebene zu ermöglichen. Diese Beobachter verpflichten sich, nicht in das Wahlgesehen einzugreifen“.⁹⁶ Im letzten Satz ist dabei eine Einschränkung enthalten, die die Methodologie der Wahlbeobachtung weitgehend determiniert. Allerdings wurde der Status der „privaten Institutionen und Organisationen“ betont, denen eine Teilhabe an den Aktivitäten der KSZE eingeräumt wurde. Nach Meinung von Keschenat ist es eher eine Seltenheit, dass „im Bereiche der von Staaten als Akteuren gekennzeichneten OSZE“ den Nichtregierungsorganisationen eine gleichberechtigte Rolle zugewiesen wird.⁹⁷

3. 1. 2. VON DER WAHLBEOBACHTUNG ZUR WAHLÜBERWACHUNG

Wenige Monate später wurde in der „Charta von Paris für ein neues Europa“ das Ende des Ost-West Konflikts gefeiert und die Demokratie als einzige Staatsform für die KSZE-Nationen erklärt. Die demokratische Regierung solle auf freien, fairen und regelmäßigen Wahlen basieren.⁹⁸ Bezüglich des hier diskutierten Themas wurde in der Charta ein wichtiger institutioneller Schritt in Richtung Konsolidierung der Wahlbeobachtungsaktivitäten in der KSZE-Region gemacht – es wurde ein Büro für freie Wahlen in Warschau eingerichtet, das die Kontakte und den Informationsaustausch im Zusammenhang mit Wahlen zwischen den Teilnehmerstaaten fördern sollte. Darüber hinaus soll das Büro auch die Nichtregierungsorganisationen, die eine Wahlbeobachtung in einem Land ersuchen, in der Kontaktaufnahme mit den die Wahlen durchführenden Behörden erleichtern.⁹⁹

3. 1. 3. KONSOLIDIERUNG DER OSZE-WAHLÜBERWACHUNG: DAS BÜRO FÜR DEMOKRATISCHE INSTITUTIONEN UND MENSCHENRECHTE

Weitere Befugnisse erhielt das mittlerweile ins Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) umbenannte Warschauer Büro für freie Wahlen auf der Konferenz der KSZE in Budapest 1994. In diesem Sinne wird das Budapester Dokument von Experten als „bedeutendstes Nachfolgeinstrument des Kopenhagener Dokuments“ angesehen.¹⁰⁰ In Paragraph 8. über die „menschliche Dimension“ wird die verstärkte Rolle des BDIMR auch im Wahlbereich betont. Es änderte sich die Formulierung der Aufgaben – während im Kopenhagener Dokument die Rede von *Wahlbeobachtung* war, betont das Budapester Dokument die verstärkte *Wahlüberwachungsfunktion* des BDIMR vor, während und nach den

⁹⁶ Ibid, 9.

⁹⁷ Keschenat 2000, 66.

⁹⁸ KSZE 1990c.

⁹⁹ In Paris wurde die Schaffung einer parlamentarischen Versammlung der KSZE angeregt; vgl. KSZE 1990c, 12.

¹⁰⁰ Keschenat 2000, 82.

Wahlen.¹⁰¹ Dies kann als „Geburtsstunde“ der Langzeit-Wahlbeobachtermissionen“ betrachtet werden.¹⁰² Dem BDIMR wurde außerdem die Beurteilung über die Freiheit der Medien in den Wahlprozessen anvertraut. Darüber hinaus wurde eine vertiefte Kooperation mit anderen zwischenstaatlichen Organisationen angeregt. Dies ist im Hinblick auf die Konvergenz der internationalen Organisationen auf dem Gebiet der Wahlüberwachung aus zweierlei Gründen von Bedeutung: zum einen haben mittlerweile neben dem BDIMR auch die Parlamentarischen Versammlungen der KSZE und der NATO, der Europarat, das Europäische Parlament sowie die UNO Wahlbeobachtungsmissionen organisiert. Zum anderen führte die fehlende Zusammenarbeit zu unterschiedlicher Beurteilung von Wahlen und dadurch zur Ineffektivität solcher Missionen.¹⁰³ Um dies zu vermeiden, sollte überdies ein Kalender der fortlaufenden Wahlen in den Teilnehmerstaaten sowie ein Handbuch für Wahlüberwacher erarbeitet werden.

Den auf dem Budapester Treffen der Staats- und Regierungschefs erteilten Auftrag zur Langzeit-Wahlüberwachung bekräftigte die Abschlusserklärung der 1999 Istanbuler Konferenz. Im Artikel 25. heißt es: „Wir bekräftigen unsere Verpflichtung, freie und faire Wahlen im Einklang mit den OSZE-Verpflichtungen - insbesondere dem Kopenhagener Dokument 1990 - abzuhalten. Wir erkennen die Hilfe an, die das BDIMR den Teilnehmerstaaten bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Wahlgesetzen anbieten kann. Im Sinne dieser Verpflichtungen werden wir Beobachter aus anderen Teilnehmerstaaten, dem BDIMR, der Parlamentarischen Versammlung und geeigneten Institutionen und Organisationen einladen, die die Abhaltung von Wahlen in unseren Ländern beobachten wollen. Wir kommen überein, den Wahlbeurteilungen und Empfehlungen des BDIMR umgehend Folge zu leisten“.¹⁰⁴ Die bessere Wirksamkeit der gemeinsamen Aktionen des BDIMR, der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und des Europarates wurde schon einige Monate früher auf der Außenministerkonferenz in Oslo im Jahr 1998 betont. Damals hieß es darüber hinaus, dass „die neue, vom BDIMR entwickelte Methodik für Wahlhilfe und Wahlbeobachtung, die die Überwachung des gesamten Wahlprozesses einschließt, sich als wirksames und verlässliches Instrument zur Beurteilung der Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen erwiesen hat“.¹⁰⁵ Beide Konferenzen, 1998 in Oslo und 1999 in Istanbul, haben dabei die Verpflichtung der Teilnehmerstaaten zur Umsetzung der aus der Wahlüberwachung resultierenden OSZE-Empfehlungen hervorgehoben. In der Charter for European Security, die ebenfalls 1999 in Istanbul unterzeichnet wurde, hieß es ausdrücklich „to follow up promptly the ODIHR's election assessment and

¹⁰¹ KSZE 1994, 35.

¹⁰² Münzing 2003, 218.

¹⁰³ Balian 2001, 198 - 199.

¹⁰⁴ OSCE 1999, 7.

¹⁰⁵ OSCE 1998, 37 - 38.

recommendations“.¹⁰⁶

Nicht nur die Kooperation bei der Wahlüberwachung, sondern auch der Bedarf an stärkerer Intensität der Wahlhilfe wurde im Laufe der Treffen in Oslo und Istanbul bekräftigt. Im Annex 2. (menschliche Dimension), Paragraph 4. (Wahlen) Punkt 1. sollen „die Teilnehmerstaaten die Verpflichtung eingehen, internationale Beobachter zu subnationalen Wahlen einzuladen“.¹⁰⁷ Diese Verpflichtung, die die im Kopenhagener Dokument festgelegten Wahlbeobachtungsregeln nur auf der nationalen Ebene aufhebt, wird auch in der Charter for European Security bekräftigt. Diese Verpflichtung wird auch nicht durch den Gesetzesvorbehalt eingeschränkt.

3. 1. 4. WAHLBEOBACHTUNG DURCH DIE PARLAMENTARISCHE VERSAMMLUNG DER OSZE

Wahlbeobachtung ist auch ein besonderer Schwerpunkt der Aktivitäten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE (PV OSZE). Die Initiierung der Wahlbeobachtung durch die PV OSZE ist auf einen Vorschlag der schwedischen Außenministerin af Ugglas zurückzuführen. Obwohl die PV OSZE grundsätzlich die Parlamentswahlen auf der nationalen Ebene beobachtet, hat sie u.a. auch die in den Jahren 2001 und 2006 stattgefundenen Präsidentschaftswahlen in Belarus sowie die im 2004 abgehaltenen Präsidentschaftswahlen in der Ukraine beobachtet. Die Wahlbeobachtung durch die OSZE hat wichtige Vorteile gegenüber anderen die Wahlbeobachtung organisierenden Organisationen: sie profitiert von der Kompetenz ihrer Missionsmitglieder als gewählte Parlamentarier, die oft aus postautoritären Staaten stammen. Das führt ferner zur größeren Glaubwürdigkeit der Schlussfolgerungen einer Beobachtung durch PV-OSZE-Entsandte, die durch autokratische Regime oft abgelehnt wird. Es ist dabei darauf hinzuweisen, dass die Berichterstattung und Einschätzung der Wahlprozesse nicht dem politischen Druck der Regierungen – Mitglieder der OSZE unterliegt.¹⁰⁸

1999 wurde ein Ad-hoc-Ausschuss für Wahlbeobachtung gegründet, dessen Ziel es ist, einen Mechanismus auszuarbeiten, wodurch eine Feststellung der Befolgung der OSZE-Empfehlungen im Bereich der Wahlen ermöglicht werden sollte. Darüber hinaus soll er eine gemeinsame Wahlbeobachtungsstrategie für die internationale Gemeinschaft erstellen.

¹⁰⁶ Auf dem Treffen des Ministerrats in Oslo forderten die Außenminister die Umsetzung der BDIMR-Empfehlungen zur Demokratisierung des Wahlrechts durch die OSZE-Mitgliedstaaten; OSCE 1998, 36 – 37.

¹⁰⁷ Ibid, 76.

¹⁰⁸ Oliver 1996, 6.

3. 1. 5. KONVERGENZ DER WAHLBEOBACHTUNG IN DER OSZE

Das Verhältnis der beiden Institutionen der OSZE zur Organisation von Wahlbeobachtungen – des BDIMR und der Parlamentarischen Versammlung – wurde anfangs von Spannungen und Rivalitäten geprägt. Drei Jahren nach der Aufnahme der Wahlbeobachtungsaktivitäten durch die PV OSZE hob der Generalsekretär der PV, Oliver, die unterschiedliche Wahrnehmung dieser Aktivitäten in beiden Organen folgendermaßen hervor: „The odihir is part of the governmental osce and sees its main role as attempting to coordinate observers sent by osce governments and non-governmental organizations, whereas the Parliamentary Assembly sends its own parliamentary observers, with their unique expertise and credibility as elected politicians, and organizes its own programme. With regard to the latter, the Assembly often benefits from the close relations it has with the host parliament, making it possible for Assembly delegations to have special access to top-level politicians and government officials”.¹⁰⁹

Das BDIMR und die PV OSZE sowie andere Delegationen der Abgeordneten des Europarates und des Europäischen Parlamentes lieferten sich bei den Parlamentswahlen und bei den seltener beobachteten Präsidentschaftswahlen oft einen „Wettbewerb um die Sichtbarkeit“ in der internationalen Öffentlichkeit. Die unterschiedliche Beurteilung der Wahlprozesse hatte dabei brisante politische Folgen. Balian, Leiter der Abteilung für Wahlen beim BDIMR, konstatiert in diesem Zusammenhang, dass „the divergent views expressed encouraged the states under observation to play one international organisation against the other and to forum shop“. Das eigentliche Ziel der Wahlbeobachtung – der Wandel durch Wahlen – wurde dadurch gefährdet und die Wahlbeobachtung auf der internationalen Bühne kompromittiert.¹¹⁰

Um diese Rivalitäten zu beenden, beschlossen 1997 der Vorsitzende der OSZE und der Präsident der PV in einer Vereinbarung eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der PV OSZE und dem BDIMR. Dabei sollte nicht nur die „competition for visibility“ beendet, sondern auch die Kompetenzbereiche der beiden Institutionen festgelegt werden. Trotz der Tatsache, dass beide Organisationen weiterhin eigenständig vorläufige Berichte verfassen können, sollen diese vor der Veröffentlichung ausgetauscht und eventuelle Divergenzen in dem zu anstrebenden gemeinsamen Schlussbericht beseitigt werden. Ferner heißt es, dass BDIMR und PV OSZE “try to avoid direct contradictions without at the same time compromising integrity of their independent observations and conclusions”.¹¹¹

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Balian 2001. 199.

¹¹¹ OSCE 1997, 4.

Laut dieser Vereinbarung ist das BDIMR für die Organisation der Langzeitmissionen sowie für die logistische Vorbereitung vor Ort für Kurzzeitbeobachter zuständig. Das Büro organisiert auch weiterhin die Bedarfserhebungsmissionen, die die Bedingungen für die Durchführung der Wahlen einschätzen und Vorschläge für die Vorbereitung des gesamten Wahlprozesses formulieren. Die PV OSZE hingegen entsendet Kurzzeitbeobachter und stellt die politische Führung für die gesamte Überwachungsmission der OSZE bereit.¹¹²

3. 2. Wahlunterstützung und -beobachtung durch die Europäische Union

Die Europäische Union unterscheidet zwischen zwei Formen ihrer Wahlaktivitäten: Wahlunterstützung und -beobachtung. Bei der Unterstützung handelt es sich um technische oder materielle Hilfe beim Aufbau des rechtlichen Rahmens für Wahlen. Empfänger dieser Unterstützung ist sowohl der Staat (z.B. in Form der Förderung der Tätigkeit der nationalen Wahlkommissionen) sowie die Zivilgesellschaft (Aufklärungstätigkeit, Unterstützung der einheimischen Wahlbeobachter sowie der Medien). Bei der Wahlbeobachtung handelt sich hingegen um eine „politische Ergänzung der Wahlunterstützung“.¹¹³ Sie wird definiert als „gezieltes Sammeln von Informationen über einen Wahlprozess und Aufklärung über das Durchführen eines solchen Prozesses anhand der vorliegenden Informationen durch Personen, die in diesen Prozess nicht eingreifen dürften“.¹¹⁴

1998 beschloss der Europäische Rat die Leitlinien für Wahlmissionen, in denen die Voraussetzungen für die Entsendung einer Mission, ein Verhaltenskodex und die Beobachtungsmethoden festgelegt wurden.¹¹⁵ Ein Jahr später wurden auch Auswahlkriterien für EU-Wahlbeobachter in einem weiteren Beschluss des Rates festgehalten.¹¹⁶

Zwei Verordnungen des Europäischen Rates vom Jahr 1999 bilden die Rechtsgrundlage für die Aktivitäten der EU für die Demokratieförderung und Wahlhilfe in Drittländern.¹¹⁷ Die Aktivitätsformen sind dabei breit angelegt. Die EU wird demnach die Wahlen begleiten, „insbesondere durch Unterstützung unabhängiger Wahlausschüsse, Gewährung materieller, technischer und juristischer Hilfe bei der Wahlvorbereitung, einschließlich der Zusammenstellung der Wählerverzeichnisse, durch Durchführung von Maßnahmen zur Förderung der Beteiligung von spezifischen Gruppen - insbesondere Frauen - an den Wahlen und durch Ausbildung von Wahlbeobachtern“.¹¹⁸

¹¹² Ibid, 2.

¹¹³ EU/Europäische Kommission 2000, 6.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid, 42 – 47.

¹¹⁶ Ibid, 48 – 49.

¹¹⁷ EU/Europäischer Rat 1999a und 1999b.

¹¹⁸ Ibid.

In einer im Jahr 2000 veröffentlichten Mitteilung der Kommission wurde ein Rahmenkonzept für die Maßnahmen der EU im Bereich der Wahlunterstützung geschaffen.¹¹⁹ Ausgehend von den bisherigen Erfahrungen¹²⁰ wurden Richtlinien für die Koordination zwischen EU-Organen und die Einrichtung zentraler Anlaufstellen zu Wahlbeobachtungsfragen in der Kommission, im Rat und im Parlament vorgeschlagen. Darüber hinaus sollte ein Büro für Wahlanglegenheiten geschaffen werden, das die Koordination zwischen diesen drei Organen übernehmen würde. Die Schlüsselrolle bei der Wahlbeobachtung wurde dem EU-Parlament und den einzelnen Parlamentariern aufgrund ihrer Erfahrung bei den Wahlen zugeschrieben. Die Kommission weist auch auf die Notwendigkeit der Zusammenarbeit und Unterstützung von örtlichen Wahlbeobachtern hin, indem sie die EU auffordert, ein „besonderes Augenmerk auf die Unterstützung für örtliche Beobachter (zu) legen, die bei der weiteren Entwicklung der demokratischen Institutionen eine wichtige Rolle spielen können“. Unterstützt werden sollen dabei nur „repräsentative“, „ausgewogene“ sowie unparteiische Organisationen.¹²¹

3. 3. Einheimische Wahlüberwachung

Die einheimische Wahlüberwachung in der Sowjetunion existierte in Form der bevollmächtigten Vertreter der Kandidaten, die in den Wahlkreisen die Registrierung und Auszählung kontrollierten. In allen postsowjetischen Staaten etablierten sich die unabhängigen „Voters Associations“, die die Beschwerden der Wähler überprüften, jedoch über keine Analysekapazitäten verfügten, um beobachtete Manipulationen systematisch zu fixieren.¹²² Mitte der 1990er Jahre begannen die amerikanischen Stiftungen¹²³ die einheimischen NGOs beim Aufbau der unabhängigen Wahlbeobachtungsstrukturen sowohl in den Nachfolgestaaten der SU als auch auf dem Balkan zu unterstützen. Zentral für die NGO-Wahlbeobachtung war und ist das Prinzip der Unparteilichkeit: „Nonpartisan [...] relates to actions and objectives that do not support or detract from any competitor in an election. Nonpartisan work is conducted in support of a democratic election process, without regard to who wins or loses“.¹²⁴ Die Aktivität des einheimischen NGO-Wahlmonitoring beschränkt sich nicht auf die Beobachtung des Urnenganges, sondern umfasst meistens die Kontrolle aller Aspekte des Wahlprozesses: der Schutz der Rechte der Wähler und den Kandidaten, das Monitoring der organisatorischen und finanziellen Faktoren der Wahlkampagne sowie die Aufsicht über die Medienberichterstattung, die Förderung des gesellschaftlichen Dialogs durch Informations- und Mobilisie-

¹¹⁹ EU/Europäische Kommission 2000.

¹²⁰ Die erste Wahlbeobachtungsmission der EU fand bei den 1993 Parlamentswahlen in Russland statt.

¹²¹ Ibid, 20.

¹²² Wieck 2007.

¹²³ National Endowment for Democracy (NED), National Democratic Institute for International Affairs (NDI) und International Republican Institute (IRI).

¹²⁴ NDI 1995, 5.

rungsmaßnahmen und die Überprüfung von Beschwerden nach den Wahlen.

Drei Faktoren wirken jedoch negativ auf das Ansehen und Durchsetzungskraft der einheimischen neutralen Wahlüberwacher in den autokratisch regierenden Staaten:

- 1) Schwierigkeiten bei der Beschaffung der finanziellen Ressourcen: Die Wahlüberwachungs-NGOs sind in Systemen totalitärer Kontrolle des sogenannten II. Sektors (private Wirtschaft) vollständig auf ausländische Unterstützung angewiesen. Die Gesetzgebung autoritärer Staaten, wie etwa Belarus, kontrolliert die ausländische finanzielle Unterstützung für an den Wahlprozessen beteiligten NGOs streng oder verbietet sie gar gänzlich.
- 2) Angesichts der Einschüchterungs- und Beschmutzungskampagnen gegen einheimische NGOs und ihre Mitglieder ist es für diese schwierig, sich der nationalen und internationalen Öffentlichkeit als glaubwürdige und unabhängige Akteure darzustellen. Die NGOs werden in regimetreuen Medien oft als westliche Spione dargestellt.
- 3) Damit eng verbunden ist die Schwierigkeit der Aufrechterhaltung oder Gründung einer Wahlüberwachungs-NGO bei einer divergierenden Politik der Förderer. Während sich die amerikanischen Stiftungen beim BDIMR über Jahre hindurch um die Unterstützung der einheimischen Wahlüberwachung im Rahmen der OSZE Projekte bemüht haben, hat sich das BDIMR stets dagegen gesträubt.¹²⁵

Sowohl in der Ukraine als auch in Belarus entstanden einheimische Wahlüberwachungsstrukturen mit der Unterstützung der europäischen und amerikanischen Partner. Die divergierende Entwicklung dieser Strukturen trug maßgeblich zur unterschiedlichen Normensozialisation in beiden Ländern bei.¹²⁶

3. 3. 1. VERNETZUNG UNTER EINHEIMISCHEN NGOS: EUROPEAN NETWORK OF ELECTION MONITORING ORGANISATIONS (ENEMO)

Die Entstehung des formalen Netzwerkes der einheimischen Wahlbeobachter ist auf die Etablierung der Wahlbeobachtungs-NGOs in den Ländern des ehemaligen Ostblocks zurückzuführen. Zunächst gab es nur bilaterale Kooperation der NGOs. Wichtige Anregungen zur Schaffung eines Netzwerkes, das multilaterale Projekte ermöglichen würde, gaben die

¹²⁵ Wieck 2007.

¹²⁶ In der Ukraine wurde schon 1994 das „Ukrainische Wählerkomitee“ (Committee of Voters of Ukraine, CVU) dank der Förderung des NDI gegründet. Das NDI sowie andere amerikanischen Stiftungen wie die International Renaissance Foundation, IRF) förderten systematisch auch weitere Projekte, die das ganze Spektrum der Wahlüberwachung umfassten. In Belarus dagegen wurde die systematische Förderung erst vier Jahre später durch die Beratungs- und Beobachtungsgruppe der OSZE (BBG OSZE) unter Mitwirkung des Internationalen Helsinki-Komitees und einiger EU-Staaten eingeleitet. Allerdings wurde nach der vorläufigen Schließung der BBG im Jahr 2001 die Unterstützung für die einheimischen Wahlüberwachungsstrukturen zunächst gestoppt. Erst 2002 entstand die NGO „Partnerstva“, die binnen weniger Monate mit der Unterstützung des NDI eine landesweite Struk-

2000 von der OSZE organisierte Konferenz in Bijeljina (Mai, Juni) und die gemeinsame Konferenz der OSZE und des National Democratic Institute in Budapest (August).¹²⁷ Auf dem Treffen in Ohrid im Mai 2001 einigten sich elf NGOs überwiegend aus Süd-Osteuropa auf die Einrichtung eines Netzwerkes. Auf dem Gründungstreffen im September 2001 übernahm die kroatische Organisation GONG die vorläufige Führungsrolle bei der Schaffung einer Netzwerkstruktur. Die Mitglieder des Netzwerkes sollten unparteiische Non-Profit-NGOs sein, die in ihren Ländern registriert sind und über Erfahrung bei mindestens einer Wahlbeobachtungsmission verfügen.¹²⁸ Im Gründungsprotokoll der ENEMO wurden folgende Ziele genannt: Förderung der Wahlmonitoringsstandards im Netzwerk, Förderung der Kommunikation im Netzwerk und des Informationsaustausches über die Wahlvorgänge in Europa, Unterstützung für neue Wahlbeobachtungs-NGOs, Kooperation mit anderen internationalen Akteuren auf dem Gebiet der Wahlüberwachung und schließlich Förderung des Wahlmonitorings als „effective way to engage, educate and empower citizens“. ¹²⁹ Die ENEMO erhielt auf dem Gründungstreffen die offizielle Unterstützung des BDIMR/OSZE.¹³⁰ Auf dem Treffen wurden ebenfalls neue Mitglieder aufgenommen, darunter das Ukrainische Wählerkomitee sowie die belarussische Menschenrechtsorganisation Viasna. Seit 2006 gehören der ENEMO 19 Organisationen aus 17 Ländern aus der ehemaligen Sowjetunion sowie Süd- und Mitteleuropa an. Seit seiner Gründung hat das Netzwerk insgesamt über 110 Beobachtermissionen von nationalen Wahlen durchgeführt und die Ausbildung von über 100.000 Wahlbeobachtern übernommen. Um seine Aktivitäten besser koordinieren zu können, richtete die ENEMO auf dem Treffen in Kiew im Juni 2006 ein Sekretariat ein, dessen Mitglieder 5 Mitglieds-NGOs repräsentieren.

3. 4. Zusammenarbeit der europäischen IGOs mit den nichtstaatlichen Organisationen (NGOs)

Die Wahlbeobachtung wurde zweimal auf den jährlich abgehaltenen Seminaren über die menschliche Dimension thematisiert. Schon auf dem 1997 von BDIMR in Warschau organisierten Seminar, an dem neben den Mitgliedstaaten auch Ägypten als Kooperationspartner im Mittelmeerraum und vier internationale Organisationen teilnahmen, betonte McDonald, Mitglied der Föderalen Wahlkommission der USA, die Rolle der einheimischen Wahlbeobachter für die Integrität der Wahlbeobachtungsprozesses: „Experience shows that when citizens in their own country observe and report on the integrity of the election process, the

tur der lokalen Wahlbeobachter aufbauen konnte.

¹²⁷ GONG 2001.

¹²⁸ ENEMO 2001, 2.

¹²⁹ Ibid, 2.

¹³⁰ GONG 2001, 5.

public tends to increase its confidence in the elections and in the resulting government“.¹³¹ Die Teilnehmer einer der Paneldiskussionen schlussfolgerten, dass die internationalen Missionen die einheimischen Beobachter unterstützen sollen, mit dem langfristigen Ziel, in der Zukunft auf die internationalen Beobachtermissionen verzichten zu können. Die unparteiischen einheimischen Beobachter sollten eine aktive Rolle im Wahlprozess spielen, indem sie die Transparenz der Wahl durch die Organisation von paralleler Stimmenauszählung fördern sollten.

Die Schlussfolgerungen über die Relevanz der einheimischen Wahlbeobachtungsorganisationen wurden auf dem Seminar im Jahre 2001, an dem sich neben den Teilnehmerstaaten auch sieben internationale Organisationen sowie 63 NGOs beteiligten, wiederholt betont. Die OSZE-Teilnehmerstaaten wurden dazu aufgerufen, „not to abuse the guidelines to be developed by the ODIHR and not to transform them into a straight jacket to restrict the scope and objectives of the activities of such organizations“.¹³² Dem BDIMR wurden in dieser Hinsicht zwei wichtigen Funktionen zugewiesen: zum einen sollte das Büro in regelmäßigen Abständen dem Ständigen Rat der OSZE Rechenschaft über die Einschränkungen der NGOs in ihren Wahlbeobachtungsaktivitäten ablegen. Zum anderen wurde das BDIMR dazu veranlasst, ein Forum für regelmäßigen Austausch zwischen solchen NGOs zu schaffen und damit die Entstehung eines Netzwerkes der einheimischen NGOs zu fördern.

Die erste Konferenz, die ausschließlich Problemen der einheimischen Wahlbeobachtung gewidmet wurde, fand im Juni 2003 in Zagreb statt. Das „Europäische Forum der einheimischen Wahlbeobachter“ wurde von dem durch die Europäische Kommission und das Außenministerium Finnlands geförderten Network of Europeans for Electoral and Democracy Support (NEEDS) und das BDIMR unter Beteiligung des National Democratic Institute for International Affairs (NDI) organisiert.¹³³ Unter den 29 Signataren der Abschlussdeklaration des Forums waren auch die belarussische NGO „Partnership“ sowie das „Ukrainische Wählerkomitee“. Bei der Zielformulierung beriefen sich die Teilnehmerorganisationen auf den Artikel 8. des Kopenhagener Dokumentes sowie auf die Beschlüsse der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments.¹³⁴ Das Forum sollte der Definierung möglicher Einsatzfelder sowie der Ausarbeitung einheitlicher Standards und Methoden für einheimische unparteiische Wahlüberwacher dienen. In der Deklaration betonten die Teilnehmer ihr Bestreben nach Unparteilichkeit der NGOs bei der Überwachung von Wahlen und die Berichterstattung „in a neutral, accurate and verifiable manner“. Sie riefen alle Organisatio-

¹³¹ OSCE/ODIHR 1997.

¹³² OSCE/ODIHR 2001a, 4.

¹³³ European Domestic Observer Forum 2003.

¹³⁴ Ibid.

nen und Einzelpersonen, die sich in der Demokratieförderung engagieren, zur Solidarität auf.¹³⁵

3. 5. Die Wahlbeobachtung durch die Gemeinschaft der Unabhängigen Staaten (GUS)

Mitte der 90er Jahre verständigten sich die GUS-Mitgliedstaaten auf eine eigene Menschenrechtsregelung. Die Einhaltung der Menschenrechtsnormen in den GUS-Staaten ist in der „Convention of the CIS on Human Rights and Fundamental Freedoms“ verankert, die am 26. Mai 1995 in Minsk verabschiedet wurde. Trotz der im März 1998 geäußerten Kritik durch die Venedig Kommission des Europarates¹³⁶ wurde die Konvention von einigen GUS-Staaten, darunter Belarus, ratifiziert. Die Ukraine hat sie nicht unterzeichnet.¹³⁷

Im Dezember 2001 ratifizierte die Interparlamentarische Versammlung der GUS auf Vorschlag der russischen Zentralen Wahlkommission eine „Convention on Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States“, die eine rechtliche Grundlage für die Wahlstandards und die Wahlüberwachung durch die GUS-Staaten bildet.¹³⁸ Am 7. Oktober signierte Präsident Kučma die Konvention, es folgte aber keine Ratifizierung durch den Obersten Sowjet der Ukraine. Belarus hat die Konvention über die Wahlstandards weder unterschrieben noch ratifiziert. Nach Meinung der Experten beinhaltet die Konvention vielzählige Mängel hinsichtlich der von der OSZE angenommenen Wahlnormen. Sie weisen vor allem auf die unklare Formulierung hinsichtlich des Verbots von ausländischer finanzieller Unterstützung für die am Wahlprozess beteiligten Akteure, darunter für die einheimischen Wahlbeobachter, hin. Darüber hinaus werden die unzureichenden Kontroll- und Sanktionsmechanismen bemängelt. Die Schlussfolgerungen der GUS-Wahlbeobachtungsmissionen stehen oft im Widerspruch zu den sich auf die Bestimmungen des Kopenhagener Dokumentes berufenden Wahlüberwachungsmissionen von BDIMR/OSZE.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ CoE/Venice Commission 1998, [http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-INF\(1998\)008-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-INF(1998)008-e.asp), 25.09.2007.

¹³⁷ Vgl. CIS 2007.

¹³⁸ Vgl. Razumkov Centre 2004, 7.

4. Internationale Wahlüberwachung in Belarus

4. 1. Phase 1: Repressionen 1994 – 1997. Die unkoordinierte Sozialisation „von oben“

Trotz der Souveränitätserklärung der Belarussischen SSR vom 27.7.1990 und der ein Jahr später folgenden Proklamation der souveränen Republik am 25.8.1991 wurden in Belarus keine neuen Parlamentswahlen abgehalten. Die letzten vor dem Zerfall der Sowjetunion abgehaltenen Wahlen zum Obersten Sowjet der 12. Legislaturperiode (März 1990) fanden in sowjetischer Manier statt: Die Kommunistische Regierung besaß das Medienmonopol, und es gab keine Vereinigungsfreiheit. Von Freiheit und Fairness der Wahlen konnte zunächst keine Rede sein.¹³⁹ Ohne Neuwahlen konnte sich die von der alten Nomenklatur dominierte Legislative nicht als legitime Volksvertretung durchsetzen. Hinsichtlich der real schwachen Position der Legislative war die Einführung der Direktwahl des Präsidenten im Jahr 1994 eine Öffnung des Weges zum Präsidialregime.

Die ersten Präsidentenwahlen in der Geschichte des Landes fanden am 23.6.1994 statt und wurden von den internationalen Wahlbeobachtern trotz deutlichen Mängeln weitgehend als frei eingeschätzt.¹⁴⁰ Für ausländische Beobachter war schon die Tatsache, dass sich in der Stichwahl der parteilose Kandidat Lukašenka gegen einen etablierten Vertreter der Nomenklatur, den Ministerpräsidenten Kebič durchgesetzt hatte, eine Bestätigung einer gewissen Offenheit des Wahlprozesses.¹⁴¹ Laut damaligen Einschätzungen war die Kampagne der sechs Kandidaten zum Präsidentenposten als „relativ normal“ zu bezeichnen: Man beschuldigte einander des Betrugs und der Machtüberschreitung, und jeder Kandidat behauptete, Opfer von Verleumdungskampagnen und Mordanschlägen geworden zu sein.¹⁴² Allen Wahlparteien konnte man Versuche unterstellen, die Gegenkandidaten auszuspielen. So wurden u. a. die Änderungen in bestimmten Formulierungen im Wahlgesetz als Manipulationen kritisiert, die zur Eliminierung bestimmter Kandidaten aus dem Rennen führen sollten. Das staatliche Medienmonopol sowie die Verwendung staatlicher Ressourcen sorgten ebenfalls für „strukturelle Verzerrungen“ in der Walkampagne.¹⁴³ Die mögliche Nichterfüllung der internationalen Normen bei den ersten Präsidentenwahlen ist jedoch durch eine umfassende Berichterstattung der internationalen oder einheimischen Wahlbeobachter nicht dokumen-

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Wieck 1999, 209.

¹⁴¹ Beichelt 2001, 9.

¹⁴² van Meurs, Wim P. 1994: Belarus – Unabhängigkeit hinter Moskaus breitem Rücken, http://www.belarusnews.de/politik.php?id=8&eintrag=&archiv=_94, 13.08.2007.

¹⁴³ Lorenz 2001, 154.

tiert.¹⁴⁴

Die von dem neu gewählten Präsidenten Lukašenka geforderten weiteren Vollmachten für sein Amt führten zu starken Auseinandersetzungen mit dem Parlament. Im Vorfeld der Parlamentswahlen wurde die Meinungs- und Vereinigungsfreiheit stark eingeschränkt. Anfang 1995 wurden mehrere regierungskritische Zeitungen geschlossen. Die im selben Jahr abgehaltenen Parlamentswahlen fanden im Schatten eines rechtswidrig durchgeführten Referendums statt.¹⁴⁵ Der Präsident erhielt das Recht, das Parlament aufzulösen. Die ersten Parlamentswahlen scheiterten schließlich aufgrund einer niedrigen Wahlbeteiligung. Eine Konsequenz des Scheiterns der ersten Parlamentswahlen nach der Erlangung der Souveränität war die Handlungsunfähigkeit dieses Organs bis zu den Nachwahlen in November 1995, die das Ansehen des Parlaments in den Augen der Gesellschaft schwächte und eine weitere Stärkung des Präsidialamtes ermöglichte.

Selbst der Präsident zeigte seine Verachtung gegenüber dem Parlament und kündigte an, an den Wahlen nicht teilnehmen zu wollen.¹⁴⁶ Aufgrund dieser angespannten Lage konnten die Wahlen im Mai 1995 durch internationale Wahlbeobachter nicht als frei und fair bewertet werden. Die Wahlbeobachtungsmission der Parlamentarischen Versammlung der OSZE kritisierte die schwache Wahlregulierung, die Defizite in der Informationsverbreitung, die Unregelmäßigkeiten am Wahltag sowie die Beeinflussung des Wahlprozesses durch das Regime.¹⁴⁷ Eine positive Entwicklung hinsichtlich der Durchführung der Nachwahlen im November wurde von der PV OSZE festgestellt, dennoch wurden aufgrund des ungleichen Zugangs der Kandidaten zu den Medien sowie der nicht ausgewogenen Berichterstattung über die politischen Programme der Parteien auch die Nachwahlen durch die PA OSZE verurteilt.¹⁴⁸

Das vom Präsidenten für den 24. November 1996 angekündigte Referendum verursachte in Belarus eine große Verfassungskrise. Mit dem Referendum sollten die Vollmachten des Präsidenten erheblich ausgeweitet (z.B. um die Ernennung der Mitglieder des Verfassungsgerichtes und des zentralen Wahlkomitees) und seine Amtszeit bis 2001 verlängert werden. Der 13. Sowjet leitete ein Absetzungsverfahren ein. Der Vorsitzende des Zentralen Wahlkomitees Hančar kündigte an, wegen gravierender Gesetzverstöße und Manipulationen die Ergebnisse des Referendums für ungültig erklären zu wollen. Der Präsident konnte sich jedoch in dem Konflikt durchsetzen: er entließ Hančar und löste den 13. Obersten Sowjet auf. Es wurde ein autokratisches Regime errichtet, das auf präsidialen Dekreten basierte. Die Loyalität der Legislative sicherten die durch den Präsidenten ernannten 110 regimetreuen

¹⁴⁴ Beichelt 2001, 9.

¹⁴⁵ Es wurden sowjetische Symbole sowie die russische Sprache als zweite Amtssprache wieder eingeführt.

¹⁴⁶ FES 1995, <http://library.fes.de/fulltext/id/00118.html>, 20.08.2007.

¹⁴⁷ OSCE PA 1995, <http://www.oscepa.org/admin/getbinary.asp?FileID=793>, 12.08.2007

¹⁴⁸ OSCE PA 1995, <http://www.oscepa.org/admin/getbinary.asp?FileID=787>, 12.08.2007.

Parlamentarier in der Abgeordneten-Kammer.

Der Übergang in die nächste Phase des Sozialisationsprozesses wurde nicht durch die Konstituierung des einheimischen Wahlüberwachungsnetzwerkes, sondern durch die Institutionalisierung der Wahlstandards und Überwachungsprozeduren auf der internationalen Bühne. Die erste Phase der Repressionen in Belarus, die sich auf den Zeitraum zwischen den ersten Präsidentenwahlen im Jahr 1994 und der Etablierung des autoritären Systems infolge der Verfassungsänderungen im Jahr 1996 erstreckte, war vor allem durch die Schwäche der Zivilgesellschaft, die Zersplitterung der demokratischen Opposition sowie durch konsequente Machtkonzentration zugunsten des Präsidenten gekennzeichnet. Die Exekutive konnte sich durch Gesetzesverstöße und Wahlmanipulationen gegen die parlamentarische und zivilgesellschaftliche Opposition durchsetzen. Eine Mobilisierung der einheimischen Strukturen, die sich für demokratische Wahlen einsetzen würde, fand nicht statt. Ebenso wenig gab es koordinierte Maßnahmen seitens der europäischen Institutionen, die das einheimische Monitoring der Wahlen gefördert hätten. Dennoch führte die internationale Institutionalisierung der demokratischen Wahlnormen sowie der Wahlüberwachung in der OSZE-Region im Nachhinein zur Aufnahme dieses Themas in den gesellschaftspolitischen Dialog in Belarus.

4. 2. Phase 2: Leugnung 1997 – 1999. Der Beginn des normativen Diskurses und Aufbau des transnationalen Wahlüberwachungsnetzwerkes

Westeuropäische Staaten sowie internationale Organisationen lehnten die Anerkennung des Staatsstreiches ab. Im September 1997 stornierte die EU das 1995 unterzeichnete Programm für Partnerschaft und Kooperation sowie das TACIS-Programm. Der Europarat suspendierte Belarus' Beobachterstatus und legte damit die Mitgliedschaft des Landes auf Eis. Das rechtswidrig durchgeführte Referendum und die Auflösung des 13. Sowjets wurden zum Anlass der neuen Politik der OSZE gegenüber Belarus, die sich in die parteiübergreifende Mediation engagieren wollte. Das Interesse der OSZE an Konfliktschlichtung resultierte nicht nur aus den Prinzipien der Sicherheit und Kooperation in Europa, sondern auch aus der ungeklärten Frage der Legitimität der belarussischen Vertretung in der PA OSZE.

Schon im Frühjahr 1997 wurde auf Vorschlag des dänischen Außenministers Petersen und mit der Zustimmung der belarussischen Regierung eine Entscheidung über die Einrichtung einer Berater- und Beobachtergruppe der OSZE (BBG; Advisory and Monitoring Group, AMG) getroffen. Nach dieser Entscheidung hatte die Gruppe die folgende Aufgabe: „in cooperation with Belarusian authorities and other international organizations assist the Belarusian authorities in promoting democratic institutions, and in complying with other OSCE

commitments and monitor and report on this process".¹⁴⁹ Nach monatelangen Verhandlungen wurde dann auf Aufforderung der russischen Regierung zwischen dem Generalsekretär der OSZE Aragona und dem belarussischen Außenminister Antonovič schließlich ein „Memorandum of Understanding“ unterzeichnet.¹⁵⁰ Die Gruppe unter der Leitung des deutschen Botschafters Hans-Georg Wieck hatte einen praktisch uneingeschränkten diplomatischen Status sowie Zugang zu allen staatlichen Einrichtungen und nichtstaatlichen Organisationen. Darüber hinaus konnte sie von jedem Bürger aufgesucht werden. Mit Hinsicht auf die bevorstehenden Wahlen, deren Ablauf durch die andauernde Verfassungskrise sowie durch Menschenrechtsverletzungen gefährdet war, sollte ein parteiübergreifender Diskurs unter dem Motto „Freie Rede und Versammlung ohne Furcht“ initiiert werden, das während der Verhandlungen am „runden Tisch“ erfolgen sollte, und an welcher die Regierung, politische Parteien sowie NGOs zusammentreffen sollten.¹⁵¹

Dass seitens des Lukašenka-Regimes die Anerkennung der BBG-Tätigkeit nur eine strategische Handlung war, die den Westen von der Reformbereitschaft Belarus' überzeugen sollte, zeigt der permanente Streit über den OSZE-Einsatz, der letzten Endes mit der Aufhebung des Mandats der Mission im Jahre 2001 endete. Die Verurteilung der Menschenrechtsverletzungen der belarussischen Regierung im Auftakt zur OSZE-Mission in Minsk, die von dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, dem polnischen Außenminister Geremek geäußert wurde, sorgte für die erste Auseinandersetzung zwischen der Präsidialadministration und der OSZE. Geremek wurde vorgeworfen, er unterstütze vom Nachbarland Polen aus einen Sturz des Präsidenten Lukašenka.¹⁵² Ähnliche Auseinandersetzungen überschatteten auch die Beziehungen zwischen der belarussischen Regierung und den mit der BBG zusammenarbeitenden europäischen Institutionen.

Die Wahlüberwachung und Mediation war eine der wichtigsten Aufgaben seit Beginn der Tätigkeit der BBG in Minsk. Die Aufgaben in diesem Bereich waren breit angelegt und bezogen sich anfangs auf die Vorbereitung des Wahlgesetzes für die Kommunalwahlen 1999 sowie auf spätere Parlaments- und Präsidentenwahlen. Die Antwort des offiziellen Minsk auf die Wahlhilfe der OSZE war von instrumenteller Anpassung geprägt: Die Regierung zeigte zwar eine formale Bereitschaft zur Anpassung von Gesetzen an europäische Standards, ging in der Realität aber dennoch nicht auf die OSZE-Vorschläge ein. Dies zeigte sich deutlich bei den geplanten Verhandlungen über die Änderung des Wahlgesetzes: Bevor die Konsultationen mit den europäischen Experten begannen, ließ die Regierung einen kompletten

¹⁴⁹ Vgl. Wieck 2002, 272.

¹⁵⁰ Vgl. Wieck 1999, 211.

¹⁵¹ Wieck 1998a, 12.

¹⁵² Belarusnews.de 1998, http://www.belarusnews.de/politik.php?id=2&eintrag=&archiv=_98, 20.08.2007.

Wahlgesetzentwurf durch das loyale Parlament abstimmen und stellte damit die OSZE vor vollendete Tatsachen.¹⁵³

Ein wichtiges Element der Strategie der BBG war das Erreichen der internationalen Öffentlichkeit, vor allem aber der europäischen Partner für ihre Strategie. Trotz der europäischen Isolationspolitik gegenüber Belarus seit dem coup d'état 1996 ließen sich die europäischen Institutionen zunächst von den Wahlüberwachungsmaßnahmen der Minsker Gruppe überzeugen. So konnte der Dialog mit der belarussischen offiziellen und der oppositionellen Seite wenige Monate nach der Eröffnung des Büros beginnen. Am 29. – 30. April 1998 fand eine Konferenz zum Thema „Freie und Faire Wahlen“ statt, an der über 100 Vertreter aller politischen Richtungen in Belarus sowie prominente Experten aus dem Ausland teilnahmen. So waren unter anderem der Vorsitzende des Verfassungsgerichts und der zentralen Wahlkommission, Vertreter des aufgelösten, aber vom Europarat und der EU anerkannten 13. Obersten Sowjets sowie von NGOs und Medien anwesend. Darüber hinaus nahmen auch Mitglieder des Europarats, der Europäischen Kommission und des BDIMR sowie der Medienbeauftragte der OSZE an der Konferenz teil. Die BBG zielte darauf, die belarussische Regierung nicht nur zur Änderung der Wahlgesetzgebung nach europäischen Standards, sondern auch zur Schaffung eines demokratischen Rahmens für den gesamten Wahlprozess, der sowohl die Medien- als auch die Versammlungsfreiheit garantiert, zu bewegen.¹⁵⁴

Die Bilanz nach einem Jahr der BBG-Tätigkeit in Minsk ist jedoch als bescheiden einzuschätzen. Die Bedingungen für die Durchführung von freien und fairen Wahlen konnten nicht geschaffen werden. Allerdings wurde eine Koordinationsplattform für die internationalen Wahlüberwachungsmaßnahmen errichtet und einige Initiativen zur Förderung der einheimischen Wahlbeobachtung eingeleitet. Hier ist vor allem die Organisation der Ausbildungskurse für einheimische Wahlhelfer und -beobachter zu nennen, die im Vorfeld der im April 1999 durchgeführten Kommunalwahlen aktiv war, an denen jeweils etwa 200 Teilnehmer aus der Regierungs- und Oppositionskreisen teilnahmen. Dies hatte zweierlei Effekte: zum einen wurde damit die Möglichkeit zum Dialog zwischen den staatlichen und nichtstaatlichen Strukturen geschaffen, zum anderen konnte eine landesweite Öffentlichkeit für die Wahlmaßnahmen des Büros erreicht werden. Dies bedeutete jedoch nicht eine Anpassung der Wahlregeln an internationale Standards, ganz zu schweigen von einer Überzeugung des offiziellen Minsk von der Argumentation der europäischen Akteure. Immer wieder betonte Präsident Lukašenka, dass er den harschen Ton der europäischen Kritik nicht akzeptierte.¹⁵⁵

¹⁵³ Vgl. Timmermann 1998, 11.

¹⁵⁴ Vgl. Wieck 1998a, 12.

¹⁵⁵ Vgl. RFE/RL Report, 03.08.1999, 1. 2.

Der von der BBG geführte Dialog führte auch nicht zur Konsolidierung der einheimischen Opposition, die - untereinander zerstritten - von der Unterstützung der europäischen IGOs nicht vollständig profitieren konnte. Dies spiegelte sich während der alternativen Präsidentenwahlen wider, die von der Opposition nach den fünf Jahren Amtsperiode des Präsidenten abgehalten wurden.¹⁵⁶ Die Stellung der BBG sowie anderer europäischer Institutionen zu diesen alternativen Wahlen war angesichts der fehlenden gesellschaftlichen Unterstützung sehr zurückhaltend. Das Scheitern der alternativen Präsidentenwahlen war durch die vom Staat monopolisierten Informations- und Warnungskampagne gewissermaßen „vorprogrammiert“. Laut Umfragen nahmen nur 53% der belarussischen Gesellschaft die Wahlen wahr, während nur 20% sie befürworteten.¹⁵⁷ Die vom Regime eingeleitete Einschüchterungskampagne gegen Wähler sowie gegen die 14.000 von der Opposition rekrutierten Wahlhelfer, die von Tür zu Tür Stimmen sammelten, waren für das Projekt hemmend. EU und OSZE nahmen eine vermittelnde Position ein und forderten die Regierung dazu auf, die Wahlen nicht zu behindern. Beide Organisationen hatten allerdings schon vor dem Beginn der Kampagne angekündigt, die Wahlergebnisse nicht als legitim anzuerkennen.¹⁵⁸ Die Vertreter des Europarates, der PA OSZE und des BDIMR hielten sich zu der Zeit in Belarus auf und beobachteten den alternativen Wahlgang mit dem von BBG aufgebauten landesweiten Experten-Netzwerk.¹⁵⁹ Die Zulassung unklarer Wahlstandards, die als ein Verstoß der Opposition gegen die für sich selbst geforderten Regeln angesehen wurden, führte zur Diskreditierung der Regimegegner. Schließlich lehnte auch die Zentrale Wahlkommission die Wahlergebnisse ab.¹⁶⁰

Dennoch bemühte sich die BBG weiterhin, die Mediation zwischen der Opposition und der Regierung mit der Beteiligung der EU und des Europarates zu führen. Im Mittelpunkt des angestrebten Dialogs stand die Schaffung eines demokratischen Wahlgesetzes, der Zugang der Opposition zu den staatlich kontrollierten elektronischen Medien sowie die Gewährleistung eines freien und fairen Wahlgangs zunächst bei den Parlamentswahlen im Jahr 2000. Die Idee eines alle Konfliktparteien umfassenden Dialogs wurde jedoch sowohl von der Regierung als auch von der Opposition sehr skeptisch wahrgenommen. Lukašenka zeigte offiziell symbolische Kompromissbereitschaft, um die westlichen Akteure für die Legitimierung seines Regimes zu instrumentalisieren, und erhoffte sich dabei internationale materielle Unterstützung.¹⁶¹ Er lehnte gleichzeitig die Vorschläge des Westens zur Konfliktschlichtung und

¹⁵⁶ Die Opposition bezog sich dabei auf die Verfassung aus dem Jahr 1994, während der Präsident selbst seine Amtsperiode von der international nicht anerkannten Verfassung zählte. Danach sollten die Präsidentschaftswahlen erst im Jahr 2001 stattfinden.

¹⁵⁷ Ergebnisse einer Umfrage der International Foundation for Election Systems, zitiert nach: Lorenz 2001, 286.

¹⁵⁸ Vgl. Lorenz 2001, 339.

¹⁵⁹ Wieck 1998b, 5, 3.

¹⁶⁰ Vgl. Lorenz 2001, 339.

¹⁶¹ RFE/RL Newslines, 05.11.1999.

Überwindung der Verfassungskrise als einen unzulässigen „mentor's tone with regard to a sovereign country“ ab.¹⁶² Die Vertreter der Opposition äußerten ebenfalls Bedenken hinsichtlich des Konzeptes der BBG. In einem Interview betonte der Vorsitzende des 13. Obersten Sowjets Šarecki sein Misstrauen gegen die Maßnahmen der OSZE: „We must somehow persuade international organizations that it is impossible to re-educate the dictator, to make a democrat of him. The OSCE leadership believes that it is possible to mollify him to some extent, sit at a negotiation table, and agree on democratic elections. As far as I know history, this has never happened. A dictator will never allow himself to be re-educated“.¹⁶³ Ähnliche Überzeugung äußerte Paz'njak, Führer der oppositionellen BNF. Seiner Meinung nach scheiterte der Einsatz der BBG an ihrer fehlenden politischen Neutralität und speziell an dem Engagement des deutschen Leiters: „I think that the OSCE represented by [OSCE Minsk mission head Hans Georg] Wieck, unfortunately, has not always been impartial. The OSCE partly reflects Germany's eastern policy position. It's bad when an official in an international organization lobbies German policies through [non-German] channels. It is absolutely evident that certain political circles, which are being lobbied by Wieck, want to come to an agreement with the Lukashenka regime at the expense of the [Belarusian] opposition.“¹⁶⁴

Die Idee des Dialogs über die Durchführung der freien Wahlen, die von der OSZE-Stelle in Minsk in Gang gebracht wurde, schien keine der Konfliktparteien zu überzeugen. Nach den mit Gewalt aufgelösten Demonstrationen in Minsk im Oktober 1999 bekräftigte jedoch Wieck die Haltung Europas, den Diskurs mit allen Parteien, darunter mit Lukašenka, weiterführen zu wollen. Diese Stellungnahme war allerdings nicht eindeutig, was das Misstrauen der Opposition erklären konnte. Wieck unterstrich nämlich, dass aus der europäischen Perspektive Lukašenkas „democratic mandate has expired and it is necessary to hold democratic elections. European states do not consider him a democratic president“. Er behauptete aber gleichzeitig, der Präsident sei weiterhin ein legitimer Gesprächspartner.¹⁶⁵

Neben der BBG begann sich auch die Parlamentarische Versammlung der OSZE stärker für den Dialog in Belarus engagieren. Ende 1998 wurde aufgrund der Verfassungskrise in Belarus eine Ad hoc Arbeitsgruppe Belarus (weiter AHAB) der PV OSZE eingesetzt, um den Demokratisierungsprozess in Belarus zu unterstützen und zu beobachten. Von Anfang an hat die AHAB mit der BBG eng zusammenarbeitet. Auf Empfehlung der Arbeitsgruppe hat der 13. Oberster Sowjet auch nach seiner Entlassung im Jahr 1996 den Mitgliedsstatus in der PA OSZE behalten. In ihrer Erklärung von Sankt Petersburg (Juni 1999) wurden die Bemü-

¹⁶² RFE/RL Report, 03.08.1999, 1. 10.

¹⁶³ RFE/RL Report, 07.09.1999, 1. 15.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ RFE/RL Report, 19.10.1999, 1. 21.

hungen der Gruppe, durch die Mediation mit allen politischen Gruppen und durch die Zusammenarbeit mit BBG die Demokratisierung des Wahlprozess zu unterstützen, gewürdigt.¹⁶⁶ Der Vorsitzende der AHAB initiierte darüber hinaus eine weitere Form der Zusammenarbeit im Rahmen der parlamentarischen Troika, die sich aus Vertreter des Europäischen Parlaments und der parlamentarischen Versammlungen der OSZE und des Europarates zusammensetzte, mit dem Ziel, die Einhaltung der Menschenrechtsnormen vor den belarussischen Parlamentswahlen zu beobachten.

Eine gute Gelegenheit, im Vorfeld der Parlamentswahlen auf einem internationalen Forum das Thema Wahlnormen mit dem offiziellen Minsk zu diskutieren, stellte das im November 1999 in Istanbul stattfindende Gipfeltreffen der OSZE dar. Neben der BBG warben die Präsidenten Litauens und Polens, Adamkus und Kwaśniewski, für einen stärkeren Einsatz der OSZE in Belarus. In der Gipfelerklärung wurde die vermittelnde Rolle der BBG gewürdigt. In Punkt 22. hieß es: „Wir unterstreichen, dass nur ein echter politischer Dialog in Belarus den Weg zu freien und demokratischen Wahlen ebnen kann, die ihrerseits die Grundlage für die Entwicklung einer echten Demokratie sind“.¹⁶⁷ Diese Erklärung wurde zur Grundlage für die Tätigkeit der BBG als Vermittler und Förderer der politischen Alternative in Belarus, gleichzeitig aber auch zum Zankapfel in den Beziehungen zwischen der Lukašenka-Regierung und den europäischen Institutionen. Die Ergebnisse des Gipfels wurden jedoch in den OSZE-Kreisen und in Minsk unterschiedlich wahrgenommen - während die BBG die Erklärung als Bestätigung für ihre Vermittlerrolle zwischen der Opposition, den NGOs und der Regierung empfand, triumphtierte Lukašenka vor den Zuschauern des staatlichen Fernsehens und behauptete, Europa hätte verstanden, dass sich Belarus nicht unter westlichen Druck setzen lasse.¹⁶⁸

Ein weiterer Schritt in den kooperierenden Maßnahmen der BBG und der PA OSZE war die 1999 organisierte Konferenz in Bukarest, bei der die Bedingungen für eine demokratische Reform im Vorfeld der Parlamentswahlen im Jahr 2000 mit der politischen Opposition und den NGOs diskutiert wurden. Die Verhandlungen mit der Regierung sollten noch im selben Jahr folgen. Die Opposition konnte erst nach langem Zögern eine Delegation für die von der BBG moderierten Gespräche ernennen. Das Ziel des Diskurses war dabei "restoring a minimal level of trust between political subjects in the country, defining the role of a future parliament, and holding free and fair parliamentary elections in 2000".¹⁶⁹ Während der Gespräche, die schließlich im November unter Anwesenheit eines hochstehenden Vertreters der

¹⁶⁶ PV OSZE 1999.

¹⁶⁷ OSZE, 1999, S. 52.

¹⁶⁸ RFE/RL Report, 23.11.1999, 1. 25.

¹⁶⁹ RFE/RL Report, 24.08.1999, 1. 13.

Lukašenka-Regierung begannen, konnte der freie Zugang der Opposition zu den staatlichen Medien ausgehandelt werden. Wenige Wochen später lehnte Lukašenka seine Zugeständnisse wieder ab und schlug ein eigenes Format für die Diskussion vor, die im Rahmen des „großen politisch-gesellschaftlichen Dialogs“ stattfinden sollte. Eine Vermittlungsrolle der europäischen Institutionen war in diesem Konzept nicht vorgesehen. Die Äußerung des Präsidenten, die Opposition genieße kein Vertrauen in der Gesellschaft und hätte daher kein Anspruch auf die freie Nutzung der Medien, zeigte, dass der „gesellschaftliche Dialog“ nur Propagandazwecken und nicht substanziellen Veränderungen der Verhältnisse zwischen der Regierung und verschiedenen gesellschaftlichen Kräften dienen soll.¹⁷⁰ Wenige Tage vor dem Beginn des Dialogs löste das Regime eine Demonstration der Opposition in Minsk auf. Das harte Vorgehen gegen Demonstranten wenige Tage vor der Aufnahme der Gespräche führte zum Boykott des Dialogs durch mehrere oppositionelle Parteien und NGOs.

Trotz der Ablehnung der demokratischen Wahlnormen und des Scheiterns des gesellschaftlichen Dialogs wurde die belarussische Regierung zur Partei im argumentativen Diskurs, der von den transnational vernetzten Akteuren eingeleitet wurde. Trotz der Ablehnung der internationalen Normen wurde der transnationale Diskurs nicht vollständig abgebrochen, was sich für den Übergang in die nächste Phase des Sozialisationsprozesses kritisch erwies. Der einzige Kommunikationskanal mit den europäischen politischen Strukturen stellte zwischen 1997 und 1999 die Beratungs- und Beobachtergruppe der OSZE dar, die sich um den partei- und grenzübergreifenden Dialog bemühte. Angesichts des harten Kurses der Politik Lukašenkas wurde es zum wichtigsten Ziel der BBG, die internationale Öffentlichkeit über die Wahlzustände in Belarus zu informieren und internationale Verbündete für die Transformation des belarussischen Wahlprozesses zu gewinnen. Gleichzeitig wirkte die BBG als Förderer der einheimischen Wahlüberwachungsstrukturen. Sie ermöglichte letzten Endes den „Bumerang-Wurf“ der Vernetzten Wahlbeobachtung-NGOs, die durch die Vermittlung von BBG die internationale Öffentlichkeit erreichen konnten. Das Regime lehnte allerdings die internationale Vermittlung ab und ersetzte sie mit einem eigenen Konzept des gesellschaftlichen Dialogs. Der Vorschlag des Dialogs eigenen Formats deutet dennoch darauf hin, dass sich das Regime auf den Diskurs einließ, obwohl es zunächst das Regelwerk ablehnte. Die Phase III des Sozialisationsprozesses war schließlich durch folgende Faktoren geprägt: a) die Intensivierung der internationalen Kooperation beim Monitoring der Entwicklung demokratischer Wahlbedingungen; b) Aufbau der einheimischen Wahlüberwachungsstruktur; c) Initiierung des partei- und grenzüberschreitenden Dialogs über die Wahlverhältnisse.

¹⁷⁰ RFE/RL Report, 23.11.1999, 1. 25.

4. 3. Phase 3: Taktische Konzessionen 2000 – 2004. Die unvollendete Konsolidierung des TWÜN

Nach dem vorübergehenden Scheitern der BBG-Vermittlung wurde nun die parlamentarische Troika¹⁷¹ der europäischen Institutionen in der Rolle des Mediators eingesetzt. In der späteren Phase der Verhandlungen war auch die Internationale Stiftung für Wahlsysteme (IFES) sowie die Vertreter der GUS-Staaten an den Gesprächen mitbeteiligt. Auf einer von der Troika organisierten Fachkonferenz in Wien im April 2000 einigten sich die Teilnehmer darauf, eine internationale Wahlbeobachtungsmission für die Parlamentswahlen in Oktober 2000 von den folgenden vier Kriterien abhängig zu machen: die Anpassung der Wahlgesetzgebung an europäische Standards, freier Zugang der Opposition zu den Medien, die Erweiterung der Kompetenzen des Parlaments sowie die Beendigung der Verfolgung politischer Gegner.¹⁷² Darüber hinaus wurden konkrete Empfehlungen für die Änderungen in der Wahlgesetzgebung hinsichtlich der Wahlbeobachtung formuliert.

Die Antwort des offiziellen Minsk wies zunächst eine Kompromissbereitschaft auf. Die Regierung machte während der Verhandlungen im Rahmen des selbst initiierten Dialogs einige Zugeständnisse und akzeptierte die von der speziellen Arbeitsgruppe formulierten Empfehlungen für die Veränderung des Wahlgesetzes.¹⁷³ Auf der Plenarsitzung des Dialogs am 30. Mai 2000 nutzte Lukašenka die Möglichkeit, diese Ergebnisse im Lichte der internationalen Forderungen positiv darzustellen. Er kündigte dabei die Bereitschaft für die Einladung internationaler Wahlbeobachter und die Initiierung einer „Periode des Vertrauens“ vor den anstehenden Parlamentswahlen an. Diese Äußerung wurde von der BBG begrüßt, allerdings betonte der Leiter der OSZE-Gruppe Hans-Georg Wieck die Notwendigkeit einer Fortsetzung des Dialogs und der Teilnahme aller gesellschaftlichen und politischen Akteure.

Angesichts des nicht ausreichenden Fortschritts bei der Erfüllung der Kriterien für die Entsendung der internationalen Wahlbeobachtungsmission entschieden sich die europäischen Institutionen, nur eine begrenzte „technische Bewertungsmission“ für die am 15. Oktober 2000 geplanten Parlamentswahlen zu entsenden. Die Entscheidung wurde auf der 3. Technischen Konferenz am 30. August in Wien durch die Vertreter der Parlamentarischen Troika, der BBG OSZE, der GUS sowie des BDIMR getroffen. In der Erklärung hieß es, dass es zwar einige wenige Verbesserungen bei der Schaffung des rechtlichen Rahmens für die

¹⁷¹ Parlamentarische Troika setzt sich aus den parlamentarischen Versammlungen der drei europäischen Institutionen zusammen und umfasst das Europaparlament sowie die Parlamentarischen Versammlungen der OSZE und des Europarates.

¹⁷² OSZE 2000, 34.

¹⁷³ Die Vorschläge bezogen sich auf die Senkung der Wahlbeteiligungsklausel von 50% auf 25%, die Besetzung der Wahlkommissionen zum einen Drittel durch Vertreter der Opposition und der NGOs, die Bestimmung der

Wahlen gegeben hätte, dennoch aber kein Fortschritt bezüglich eines freien Zugangs der Kandidaten zu den Medien, bezüglich einer Festlegung der Kompetenzen des Parlaments sowie in Hinsicht auf vertrauensbildende Maßnahmen festzustellen sei. Die Konferenz lud die BBG, die Parlamentarische Troika und die Wahlexperten des BDIMR zu Beobachtung und Bewertung der Wahlen und der anschließenden Entwicklungen ein. Im Punkt 8 der Empfehlungen der 3. technischen Konferenz wurde beschlossen, dass die Entsendung einer „technischen Mission“ keine internationale Anerkennung „eines demokratischen Charakters der Wahlen und ihrer Ergebnisse“ bedeute.¹⁷⁴ Die Anwesenheit der Vertreter dieser Organisationen in Belarus während der Parlamentswahlen sollte jedoch vor allem diesen Teil der politischen und zivilgesellschaftlichen Opposition ermutigen, die einen Boykot der Wahlen angekündigt hat, sich doch an den Wahlen zu beteiligen.¹⁷⁵ Die Mehrheit der Gesellschaft sprach sich ebenfalls für die Wahlbeteiligung der oppositionellen Parteien aus. Es herrschte die Überzeugung, dass die internationale Wahlbeobachtung zur Offenlegung der Manipulationen und damit zum gesetzmäßigen Wahlprozess beitragen würde.¹⁷⁶

Der Entschluss der europäischen Organisationen, keine durch die OSZE koordinierte internationale Wahlüberwachung in Belarus durchzuführen, erwies sich als ein wesentlicher Nachteil für die Glaubwürdigkeit des Urteils der internationalen Gemeinschaft. Der Einschätzung der Parlamentarischen Troika widersprach nicht nur den Urteilen von GUS-Wahlbeobachtern, die den Wahlgang als demokratisch bezeichnet haben, sondern auch denen einiger Wahlbeobachter aus den EU-Staaten.¹⁷⁷ Die britische Helsinki-Menschenrechtsgruppe warf der Troika direkt Doppelmoral in Bezug auf Belarus im Vergleich zu anderen postsowjetischen Ländern vor, wo mehr oder weniger autoritäre, jedoch dem Westen treue Regimes akzeptiert wurden. Der Bericht der Troika sei ein „stitch-up, based on prejudice and report-rigging“. Nach Meinung der britischen Menschenrechtler seien nicht die Wahlen, sondern das Vorgehen der OSZE „incompatible with the principles of pluralism and democratic accountability“. ¹⁷⁸ Ihre Kritik bezog sich auch auf die Politisierung einheimischer neutraler Beobachter, die sie als PONGOs bezeichneten.¹⁷⁹

Aus der Sicht der EU musste diese Initiative anders eingeschätzt werden. Die Finanzierung

Rechte von Wahlbeobachtern, die Einschränkung vorgezogener Wahl und der Verwendung von mobilen Wahlurnen.

¹⁷⁴ Diesem Punkt schlossen sich die Delegationen der GUS-Mitgliedstaaten sowie die Vertreter der Interparlamentarischen Versammlung der GUS nicht an, Vgl. Dokumentation: Empfehlungen der 3. Technischen Konferenz, in: Belarus-News (2000), 11, 8.

¹⁷⁵ Behrendt 2000, 7.

¹⁷⁶ Rozumilowicz 2000, 11.

¹⁷⁷ (AS) 2000, 5.

¹⁷⁸ British Helsinki Human Rights Group 2000,

<http://www.bhhrg.org/CountryReport.asp?ChapterID=85&CountryID=4&ReportID=14&keyword=>, 10.08.2007.

einer landesweiten Wahlbeobachtungsstruktur, die ca. 6000 einheimische Beobachter umfasste, sollte den Weg zur „Kontinuität der Beziehungen mit Belarus“ weiter öffnen.¹⁸⁰ Im April 2000 wurde durch sieben NGOs, darunter eine Fraueninitiative, freie Gewerkschaften sowie das Belarussische Helsinki Komitee der „Zentrale Koordinationsrat für Wahlbeobachtung“ (Céntral’ny kaardynacyjny sawjet pa naziral’nectvu za vybarami) gegründet, der die Koordination von Ausbildungs- und Beobachtungsmaßnahmen übernahm.¹⁸¹ Die Initiative wurde sowohl durch die BBG als auch die NDI unterstützt. Am Wahltag besuchten die Beobachter fast die Hälfte aller Wahllokale im Land und stellten ca. 5000 Wahlfälschungen fest. Der Bericht über die Manipulationen bei der Wahlbeteiligung und die unzureichende Beschwerdemöglichkeit vor den Wahlbehörden trug wesentlich zur Aberkennung der offiziellen Wahlergebnisse durch die Parlamentarische Troika bei.

Präsident Lukašenka zeigte sich aber von dem Urteil des gesamten Netzwerkes von internationalen und nationalen Akteure nicht beeindruckt. Er warnte den Westen vor der Aberkennung der Wahlen. In seinen Augen „the non-recognition by international observers of the elections in Belarus will fully expose the face of the West before the Belarussian people“.¹⁸² Am 18. Oktober 2000 erklärte er die Parlamentswahlen „beautiful and elegant“.¹⁸³

Kurz vor den Wahlen 2000 kam es zur Kaderrotation in der Präsidialadministration. Zwei wichtige Funktionäre des Regimes wurden Ende 1999 entlassen, nachdem sie entweder weitgehende Zugeständnisse im Dialog mit der Opposition gemacht (wie der persönliche Referent des Präsidenten Sasonov) oder gute Kontakte zu der BBG aufgebaut und die Bereitschaft zum Dialog signalisiert hatten (wie der Leiter der Präsidialadministration Rusakevič). Beide wurden durch „Hardliner“ ersetzt: Posochov wurde als Verantwortlicher für den Gesellschaftlichen Dialog und Semetalin für die Leitung der Präsidialadministration eingesetzt. Diese Veränderungen im Vorfeld der Parlamentswahlen deuteten auf die Verschärfung der Position des offiziellen Minsk im Dialog mit den internationalen und einheimischen Herausforderern hin.

Weitere Personalentscheidungen wurden vor dem Anfang der Wahlkampagne um den Prä-

¹⁷⁹ In der Analogie zu dem in postsowjetischen Staaten existierenden Paradox der GONGO (Government Organized Non-Governmental Organization) wurden die von den Parteien dominierten NGOs in der Fachliteratur als PONGOs genannt (Party-organized Non-Governmental Organizations).

¹⁸⁰ Schroedter 2000, 6.

¹⁸¹ Belarussisches Informations- und Koordinations-Frauenzentrum (Belaruski infarmacyjny i kardynacyjny žanočy centr), Belarussischer Republikanischer Wählerklub (Belaruski réspublikanski klub vybarščykau), Bewegung für demokratische und freie Wahlen (Réspublikanski ruch za démakratyčnyja i svabodnyja wybary), Freie Belarussische Gewerkschaft (Svabodny belaruski prafsajuz), Lew-Sapega-Stiftung (Fond Lva Sapehy), Zentrum „Belarussische Initiative“ (Céntr „Belaruskaja Inicyjatyva“) sowie durch das „Belarussische Helsinki-Komitee“.

¹⁸² RFE/RL Report, 17.10.2000, 2. 38.

¹⁸³ RFE/RL Report, 24.10.2000, 2. 39.

sidentenposten getroffen. Der als reformoffen geltende Generalstaatsanwalt Bošelko und der KGB-Chef Mackevič wurden ebenfalls durch die regimeloyalen „Hardliner“ Šejman und Erin ersetzt. Die Ernennung der „Hardliner“ für die Machtressorts zeigte, dass sich Lukašenka wirksam gegen seine Absetzung nach „jugoslawischem Szenario“ wehren wollte.¹⁸⁴

Im Vorfeld der Präsidentenwahlen, die im Herbst 2001 stattfinden sollten, verstärkten sich die Repressionen des Regimes sowohl gegen die Initiativen der europäischen Institutionen als auch gegen die einheimischen NGOs. Schon im Januar beschuldigte Lukašenka die OSZE, einen militanten Aufstand durch Ausbildung der einheimischen Wahlbeobachter zu organisieren. Zwar machte er Zugeständnisse hinsichtlich des internationalen Wahlmonitorings bei den Wahlen, betonte aber zugleich, dass die Funktion der OSZE eine Begleitung der Behörden und nicht die Unterstützung der Opposition sein sollte. Er kündigte ebenfalls sein Vorhaben an, die Finanzierung des Minsker OSZE-Stelle unter Kontrolle nehmen zu wollen.¹⁸⁵

Um die einheimische Wahlbeobachtungsinitiative zu unterbinden, wurde im März ein Dekret des Präsidenten erlassen, das die finanzielle Unterstützung aus dem Ausland für belarussische NGOs einer staatlichen Kontrolle unterstellte. In dem am 7. Juni 2001 trotz der internationalen Proteste durch die Repräsentantenkammer bestätigten Dekret Nr. 8 „Über Maßnahmen zum Verfahren des Empfangs und der Verwendung ausländischer unentgeltlicher Hilfe“ wurden alle bisherige internationalen Wahlhilfemaßnahmen nicht nur reglementiert, sondern gänzlich verboten. So hieß es z.B.: „ausländische unentgeltliche Hilfe jeglicher Form darf nicht für die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen, Referenda, der Abberufung eines Abgeordneten oder Mitgliedes des Republikrats, für die Durchführung von Versammlungen, Kundgebungen, Straßenzügen, Demonstrationen, Mahnwachen und Streiks sowie für die Herstellung und Verbreitung von Agitationsmaterial noch für die Durchführung von Seminaren und andere Formen der Agitation in der Bevölkerung verwendet werden“.¹⁸⁶

4. 3. 1. DEKONSTRUKTION DES TWÜN WÄHREND DER PRÄSIDENTENWAHLEN 2001 UND DER PARLAMENTSWAHLEN 2004

Die OSZE, die EU und der Europarat bestätigten zunächst die vor den Parlamentswahlen gestellten Bedingungen für die Entsendung der vollständigen Wahlüberwachungsmission. Trotz der Verschlechterung der Zusammenarbeit mit den europäischen Institutionen und verstärkten Repressionen entschied am 5. Juli die europäische Troika, eine Lang- und Kurz-

¹⁸⁴ Die Massenproteste in ehem. Jugoslawien, die schließlich zum Sturz des Präsidenten Milošević führten, ereigneten sich Anfang Oktober, also wenige Tage vor den Parlamentswahlen in Belarus.

¹⁸⁵ RFE/RL Report, 30.01.2001, 3. 3.

zeitmission unter Koordination des BDIMR nach Belarus zu entsenden. Diese Entscheidung sollte ein Signal der europäischen Institutionen für die Bereitschaft sein, die seit 1997 betriebene Isolationspolitik zu überdenken. Aus Sicht der BBG mag sie jedoch überraschend gewesen sein, denn vor allem die Tätigkeit dieser OSZE-Institution war von der Regierung torpediert worden. Belarus drohte u.a., die Finanzierung der OSZE-Stelle in Minsk von der staatlichen Genehmigung abhängig zu machen. Dies löste in der OSZE unterschiedliche Resonanz aus – während der Westen diese Forderung als Regelverstoß bezeichnete, wurde sie von Moskau und den GUS-Staaten unterstützt. Verstärkt durch divergierende Interessen innerhalb der OSZE zögerte Minsk mit der Vorbereitung der Einladung der internationalen Wahlbeobachter sowie der Ausstellung von Visa für zwei Langzeitbeobachter. Die Mission konnte erst am 17. August ihre Tätigkeit in Belarus aufnehmen und damit das im Budapester Dokument und in der Deklaration von Istanbul verankerte Mandat nicht erfüllen.¹⁸⁷ Deswegen wurde lediglich eine eingeschränkte Mission entsendet, die u.a. den Registrierungsprozess der Kandidaten für das Präsidentenamt nicht beobachten konnte.

Bei den Präsidentschaftswahlen gab es den bisher größten Einsatz der einheimischen Wahlbeobachtung. Dies ist nicht nur auf die Aktivität der von der BBG unterstützten Struktur, sondern auch auf die Wahlbeobachtungsinitiative der pro-präsidentiellen Jugendorganisation „Belarussischer Republikanischer Jugendverband“, der ca. 10.000 Wahlbeobachter registrierte, zurückzuführen.¹⁸⁸ Insgesamt wurden über 20.000 einheimische Wahlbeobachter registriert.¹⁸⁹ Die BBG unterstützte dabei im Vorfeld der Wahlen die Ausbildung von 15.000 Beobachtern. Eine Dachorganisation, die „Bürgerinitiative – Unabhängige Beobachtung“ (Gramadzjanskaja inicyjatyva – Nezaležnaje naziral'nectva), koordinierte die Tätigkeit der an der Wahlbeobachtung beteiligten NGOs, darunter des „Belarussischen Wählerklubs“, der „Gesellschaft für Belarussische Sprache“, der Lew-Sapiega-Stiftung sowie des Menschenrechtszentrums „Viasna“. Die „Unabhängige Wahlbeobachtung“ führte auch die parallele Stimmenauszählung (Parallel Vote Tabulation (PVT)) durch.

Sowohl die Beobachtung als auch die PVT wurden starken Restriktionen ausgesetzt. 4.000 Wahlbeobachter erhielten keine Akkreditierung. Ferner wurde bei etwa 2.000 Wahlbeobachtern des Menschenrechtszentrums Viasna sowie bei ca. 1.000 Beobachtern von der Lew-Sapiega-Stiftung die Akkreditierung zurückgenommen.¹⁹⁰ Mehrere regionale Koordinatoren wurden verhaftet, und viele Wahlbeobachter wurden aufgrund ihrer Tätigkeit von ihren Ar-

¹⁸⁶ Vgl. Dokumentation: Dekret Nr. 8 des Präsidenten der Republik Belarus, in: Belarus-News 2001. 14, 13.

¹⁸⁷ Vgl. KSZE 1994, Budapester Dokument, Kapitel VIII, Paragraph 12; OSCE 1999, Charter for European Security, Paragraph 26.

¹⁸⁸ Vgl. OSCE 2001, 19.

¹⁸⁹ Central Election Commission of the Republic of Belarus 2001, <http://www.rec.gov.by/elect/prb2001/prb2001nabl.html>, 13.08.2007.

beitsstellen entlassen. Dem Wählerklub wurden die von der OSZE-Stelle in Minsk ausgeliehene Organisationstechnik sowie die Personaldaten der Wahlbeobachter beschlagnahmt.¹⁹¹

Derartige Schikanen betrafen allerdings nicht die regimenah und die von dem Präsidialamt subventionierte Jugendorganisation. Die Unterstützung für die einheimische Wahlbeobachtung durch die regimekonforme GONGO¹⁹² kann als ein wichtiges taktisches Zugeständnis der Regierung gegenüber den Forderungen der westlichen OSZE-Staaten betrachtet werden: das Regime akzeptierte die internationale Norm der Wahlbeobachtung, lehnte jedoch die „westliche Dimension“ der Wahlüberwachungsmethodologie ab. Trotz der Drohungen des Präsidenten Lukašenka, die OSZE und die Parlamentarische Troika würden sich im Fall der Aberkennung der offiziellen Wahlergebnisse vor der internationalen und der belarussischen Öffentlichkeit blamieren, war das Urteil der limitierten Wahlbeobachtungsmission der europäischen Institutionen negativ: „The 2001 presidential election process failed to meet the OSCE commitments for democratic elections formulated in the 1990 Copenhagen Document and the Council of Europe standards“. Da die Kurzzeitbeobachter den Wahltag als grundsätzlich korrekt einschätzten, bezog sich die Kritik vor allem auf die gesamte Wahlkampagne, die den von der Troika schon bei den Parlamentswahlen 2000 festgelegten Kriterien nicht entsprach. Gleichzeitig unterstützte der Bericht die Rolle der BBG OSZE bei der Förderung des zivilgesellschaftlichen Dialogs, infolge dessen zivilgesellschaftliche Strukturen für unabhängige Wahlbeobachtung herausgebildet sowie die Vereinigung der Opposition um den gemeinsamen Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen erreicht wurden.¹⁹³ Die Wahlbeobachtung der GUS-Staaten stellte dabei ein positives Urteil sowohl der Wahlkampagne als auch des Wahltages fest.¹⁹⁴

Zwei Tätigkeitsfelder der BBG – der Aufbau des einheimischen Wahlbeobachtungsnetzwerkes sowie die Vereinigung der Opposition – waren die wichtigsten Gründe für die „abgrundtiefe Abneigung“ und den „Hass“ des Präsidenten auf die BBG und ihren Leiter Wieck.¹⁹⁵ Kurz vor dem Wahltag, am 5. September 2001, veröffentlichte die regierungsnahe Zeitung „Sovietskaja Belarussia“ einen umfassenden Artikel, indem die OSZE-Stelle und der Botschafter Wieck als westliche Spione dargestellt wurden.¹⁹⁶ Auf der Basis der Kontroverse über die Legitimität der BBG wollte die Minsker Regierung die Kontrolle über die BBG-Projekte erringen. Ende 2001 verließ nach Ablauf seiner Amtszeit der Botschafter Wieck das

¹⁹⁰ OSCE/ODIHR 2001b, 19.

¹⁹¹ Belapan 2001, <http://en.belaruselections.info/archive/2001/chronicle/0024164/>, 20.08.2007.

¹⁹² Government-organized non-governmental organization.

¹⁹³ OSCE/ODIHR 2001b, 19.

¹⁹⁴ CIS 2001.

¹⁹⁵ Zapf 2002, 156.

¹⁹⁶ Sovetskaja Belorussia: Operacija „Belyi aist“ (Inostrannyje specslužby – protiv Belarusi), in: Sovetskaja Belorussia, 05.09.2001, 1 – 16.

Minsker Büro. Der Vorschlag für die Ernennung des neuen Botschafters wurde durch die Regierung ignoriert, stattdessen verlangte Minsk nach wie vor eine Neuverhandlung des Mandats. Erst Ende 2002 konnte ein Kompromiss erreicht werden: anstelle der BBG entstand eine OSZE-Mission mit dem Ziel, „Aufgaben und Aktivitäten in transparenter Weise, in enger Zusammenarbeit und Absprache mit der Regierung von Belarus und unter uneingeschränkter Einhaltung der Gesetze und Vorschriften des Gastlandes wahr[zunehmen]“. ¹⁹⁷ In der „Interpretativen Erklärung“ der belarussischen Delegation wurde darüber hinaus vermerkt, dass ohne die „Zustimmung des Gastlandes keine über außeretatmäßige Beiträge finanzierte Aktivität durchgeführt werden kann“. Die Zusammenarbeit sollte auf den Grundprinzipien der Nichteinmischung erfolgen und alle Berichte über die Aktivität sollten auch eine Stellungnahme des offiziellen Minsk beinhalten. Ferner hieß es: „ehemalige internationale und örtliche Mitarbeiter der Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus können nicht für die Arbeit des OSZE-Büros in Minsk übernommen werden. Auch Personen, die mit nachrichtendienstlichen Aktivitäten oder irgendeiner anderen gegen die nationalen Interessen der Republik Belarus gerichteten Aktivität zu tun haben oder hatten, können nicht als Mitarbeiter des Büros tätig sein“. ¹⁹⁸

Nach der Akkreditierung des neuen Botschafters im Februar 2003 zeigte die Präsidialadministration zunächst Bereitschaft zur Kooperation. Ein Kooperationsmechanismus zur Ausarbeitung einer neuen Wahlgesetzgebung unter der Mitwirkung von BDIMR und EU wurde schon in der ersten Woche der Arbeit des Büros mit der Zentralen Wahlkommission verabredet. Weitere für die 2004 geplanten Parlamentswahlen relevante Veränderungen im Medien-gesetz und der Dialog mit der Zivilgesellschaft sollten folgen. Gleichzeitig wurden jedoch das Versammlungsrecht eingeschränkt und die Regimegegner weiter verfolgt. Die während der Wahlen 1999, 2000 und 2001 aufgebauten einheimischen Wahlbeobachtungsstrukturen wurden aufgrund der Einschränkungen des neuen OSZE-Mandats und verstärkter Repressionen weitgehend zerstört. Die europäischen Institutionen zogen auch weitgehend die Unterstützung für die zivilgesellschaftlichen Wahlbeobachternetzwerke zurück und versuchten, demokratische Reformen in der Kooperation mit dem Regime durchzusetzen. Aus der Sicht des ehemaligen OSZE-Botschafters Wieck war dies jedoch unzureichend und stellte die Glaubwürdigkeit der europäischen Institutionen als Förderer der demokratischen Freiheiten in Frage. ¹⁹⁹

¹⁹⁷ OSZE 2002.

¹⁹⁸ Ibid; Diese Formulierung bezieht sich auf die Tätigkeit des Botschafters Wieck in den Jahren 1985 – 1990 als Präsidenten des Bundesnachrichtendienstes.

¹⁹⁹ Wieck, Hans-Georg: Wo sich Europa blamiert, in: Süddeutsche Zeitung, 13.12.2003, 6.

Bezeichnenderweise wurde Belarus auch nicht zum Signatarstaat einer im Oktober 2002 in Chischnau verabschiedeten GUS-Konvention über die Wahlstandards. Die dort in der Kooperation mit BDIMR ausgearbeiteten Kriterien sollten u.a. die Wahlbeobachtungsstandards für GUS-Missionen festlegen. Die belarussische Zentrale Wahlkommission stimmte zwar den ausgearbeiteten Dokumenten ohne Widerspruch zu, das Dokument wurde jedoch schließlich durch Minsk nicht unterzeichnet. Eine der möglichen Ursachen war die aus dem Dokument resultierende Forderung, den Wahlbeobachtern einige wichtige Vollmachten in den nationalen Wahlgesetzen zu gewähren.

Am 14. Juli 2004 ordnete Präsident Lukašenka Parlamentswahlen an, die am 18. Oktober stattfinden sollten. Am 7. September folgte die Ankündigung des Referendums, das für denselben Wahltag geplant wurde und dem Präsidenten den Weg zur dritten Amtsperiode ermöglichen sollte. Das war der Anlass zu weiterer Unterdrückung der oppositionellen Kräfte und zu Anschuldigungen gegen die europäischen Institutionen, vor allem jedoch die OSZE.

Gleichzeitig entschieden sich mehrere oppositionelle Parteien sowie NGOs, in einer Koalition um die Mandate in der Repräsentantenkammer zu kämpfen. Einen Monat vor dem Wahltag versuchte Lukašenka die oppositionelle Koalition per Dekret aus dem Rennen zu verdrängen. Laut dem Dekret sollte sich jede Koalition bei den staatlichen Behörden registrieren lassen, was aufgrund massiver Kontrollen die oppositionellen Strukturen wesentlich schwächte.

Die zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich bei den früheren Wahlkampagnen entweder bei der Wählermobilisierung oder bei der Wahlbeobachtung engagiert hatten, wurden ebenfalls starkem Druck - vor allem vonseiten der Justizbehörden - ausgesetzt. Im Jahr 2003 wurden insgesamt 51 politisch aktive NGOs offiziell geschlossen. Im September wurde auch ein Liquidierungsprozess des Belarussischen Helsinki Komitees eingeleitet, das vor dem Obersten Gerichtshof gegen die Verordnung des rechtswidrigen Referendums geklagt hatte.

Die internationale Reaktion auf die Ankündigung des Referendums war negativ. Die Venedig-Kommission des Europarates betonte, dass das Referendum gegen das belarussische Wahlrecht verstoße. Sie wies auf die rechtswidrige Formulierung der in der Volksabstimmung gestellten Frage hin und schlussfolgerte, es gäbe „legitimate concerns as to whether a free and fair vote will be possible“.²⁰⁰ Die Reaktion der EU war ähnlich: Der Europäische Rat

²⁰⁰ Die Frage lautete: „Do you allow the first President of the Republic of Belarus Alexander Grigoryevich Lukašenko to participate in the presidential election as a candidate for the post of the President of the Republic of Belarus and do you accept Part 1 of Article 81 of the Constitution of the Republic of Belarus in the wording that follows: ‘The President shall be elected directly by the people of the Republic of Belarus for a term of five years by universal, free, equal, direct and secret ballot?’“, Vgl. CoE/Venice Commission 2004: Opinion on the Referen-

betonte, dass die Durchführung der Parlamentswahlen und des Referendums in einer nicht demokratischen Manier „für die Beziehungen zwischen der EU und Belarus nicht ohne Folgen bleiben kann“.²⁰¹ Nach dem undemokratischen Ablauf der Wahlen und des Referendums entschied sich die EU, die Isolationspolitik gegenüber Belarus zu verschärfen.²⁰²

Das BDIMR, das die rechtzeitige Einladung die Parlamentswahlen beobachtet hatte, weigerte sich, ein Urteil über das Referendum abzugeben. Im Bericht der gemeinsamen Mission von BDIMR und PV OSZE hieß es, dass „The Referendum clearly overshadowed the parliamentary elections, both in terms of the visibility of the respective campaigning, and in terms of the relative importance that political actors across the spectrum attached to the two events“.²⁰³ Allerdings kann die Entsendung einer vollständigen Mission an sich schon als ein Zeichen für die Bestrebungen Europas zur Normalisierung der Beziehungen mit Belarus betrachtet werden. Die Schlussfolgerungen der Mission fielen jedoch aufgrund der ungleichen Berichterstattung und restriktiven Wahlgesetzgebung wesentlich kritischer als nach den Wahlen von 2000 und 2001 aus. Im Schlussbericht der Mission wurde auch auf die bisher in diesem Ausmaß beispiellosen Einschüchterungsversuche gegen die internationalen sowie die einheimischen Wahlbeobachter hingewiesen. Daher wurde sowohl die Wahlkampagne als auch der Urnengang als weder frei noch fair eingeschätzt.²⁰⁴

Die Wahlbeobachtungsmission der GUS-Staaten sprach sich dagegen positiv über die Entwicklung der Wahlgesetzgebung und über den Verlauf der Wahlen sowie des Referendums aus. Die GUS-Wahlbeobachter kritisierten dabei die westliche Einmischung in die inneren Angelegenheiten Belarus', die gegenüber einem souveränen Land unzulässig sei.²⁰⁵

Ende 2002 wurde aufgrund der Auflösung der bisher von der BBG und NDI geförderten einheimischen Wahlbeobachtungsstruktur eine neue NGO gegründet. Die Bürgerinitiative „Partnerschaft“ (Gramadzjanskaja Inicyjatyva „Partnerstva“), die von der NDI unterstützt war, konnte für die Parlamentswahlen 2004 etwa 3500 unabhängige Wahlbeobachter heranziehen und ausbilden.

Eine institutionelle Kontinuität der neuen Struktur hinsichtlich der „Unabhängigen Beobachtung“ von 2000 und 2001 war dabei nicht gewollt. Die „Unabhängige Beobachtung“ wurde wegen der Verflechtungen zwischen dem Netzwerk und der politischen Opposition stark kri-

dum of 17 October 2004 in Belarus (CDL-AD(2004)029).

²⁰¹ EU 2004.

²⁰² Es wurde ein Einreiseverbot für die Regimebeamte verhängt.

²⁰³ OSCE/ODIHR 2004a, 3.

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ CIS 2004: <http://cis.minsk.by/main.aspx?uid=152>, 10.08.2007.

tisiert und als „copy of the election campaign headquarters of a number of party candidates“ bezeichnet. Laut dem Gründer von „Partnerschaft“ Astreyka sei dies weder für die Glaubwürdigkeit der an der Wahlbeobachtung teilnehmenden Organisationen noch für die Institution der einheimischen unabhängigen Wahlbeobachtung förderlich gewesen.²⁰⁶ Die Mitgliedschaft in der „Partnerschaft“ setzte daher keine Zugehörigkeit einer politischen Partei voraus.

Trotz der zwei abgelehnten Registrierungsanträge konnte die Organisation in 98% der Wahlbezirke die Langzeitüberwacher und am Wahltag in 25% aller Wahllokale Kurzzeitbeobachter entsenden. Die Akkreditierung der Kurzzeitbeobachter erfolgte ebenfalls durch Unterschriftensammlung beziehungsweise dank anderer registrierter NGOs.²⁰⁷ Die von der „Partnerschaft“ durchgeführte Wahlüberwachung registrierte unterschiedliche Verletzungen der internationalen Normen während der sich über vier Monate erstreckenden Überwachungszeit. Ihre Befunde wurden in dem Schlussbericht der gemeinsamen Mission von BDIMR und PV OSZE festgehalten.

Die Wahlkampagne war gekennzeichnet durch unterschiedliche Formen des Drucks auf die unabhängigen einheimischen Wahlüberwacher. „Partnerschaft“ registrierte seit Beginn der Überwachungsmission zahlreiche Regelverletzungen, Verweigerung von Informationserteilung sowie unterschiedliche Formen der Schikane gegen die einheimischen Wahlbeobachter.²⁰⁸ Diese Tendenz stieg im letzten Monat vor dem Wahltag und erstreckte sich ferner auch auf die internationalen sowie teilweise auf die regimeloyalen Wahlbeobachter.²⁰⁹ Oft hat die Vorsitzende der Zentralen Wahlkommission, Julia Jeremošina, ihr Misstrauen gegenüber den unabhängigen, und ihre Unterstützung für die regimeloyalen Wahlüberwacher demonstriert. In einem Interview für die Zeitung „Sovjetskaja Belorussija“ stellte sie fest, dass „some observers even abuse their rights sometimes“ und schloss: „An observer is not responsible for anything“. Sie begrüßte auch die Wahlbeobachtungsmission der GUS-Staaten: „Your evidence is very important for us because we believe in your impartiality“.²¹⁰ Ferner leugnete sie die Richtigkeit der Exit Polls der Gallup-Organisation, protestierte jedoch nicht gegen die Veröffentlichung der Befragungen von regimetreuen Monitoringorganisationen.²¹¹

²⁰⁶ Astreyka 2004, 6 – 7.

²⁰⁷ Die Registrierung einzelner Wahlbeobachter wurde im Wahlgesetz festgelegt und erfolgte durch das Sammeln von 10 Unterschriften der Wähler.

²⁰⁸ Vgl. Berichte Nr. 2, Nr. 5, Nr. 6 der Civil Initiative „Partnership“, in: Astreyka, Mikalaj; Pulsha, Sergei; Bondarau, Aliaksand (Hg.) (2004).

²⁰⁹ Pulsha 2004, 23.

²¹⁰ Vgl. Viasna 2005, 85 – 89.

²¹¹ Die Ergebnisse der Befragungen sowie Prognosen wurden regulär im staatlichen Fernsehen veröffentlicht; Vgl. Charta 97, Independent Exit Polling Banned In Belarus, 17.10.2004, <http://www.charter97.org/eng/news/2004/10/17/zapret>, 08.08.2007.

Nach den offiziellen Angaben nahmen über 90% der Wahlberechtigten an den Parlamentswahlen und am Referendum teil. In der ersten Runde konnte sich kein Kandidat der pro-demokratischen Gruppierungen durchsetzen. Fast 80% der Wähler stimmten im Referendum zugunsten des Präsidenten. Das belarussische Auswärtige Amt leugnete die Befunde der Wahlbeobachtungsmission von BDIMR und der PV OSZE. Den OSZE-Wahlbeobachtern wurde „Vorprogrammiertheit auf die negative Einschätzung der Wahlergebnisse“ vorgeworfen, die auf den Druck der USA und der EU zurückzuführen sei.²¹² Ähnlich reagierte auch die Zentrale Wahlkommission auf den Bericht des BDIMR. Es wurde auf die unzulässige Zusammenarbeit mit den nicht registrierten einheimischen Wahlbeobachtern der Initiative „Partnerschaft“ hingewiesen. Am 19. Oktober demonstrierten mehrere Hundert Regimekritiker gegen die offiziellen Ergebnisse der Wahlen. Die Demonstration wurde mit Gewalt aufgelöst.

In Phase III des Sozialisationsprozesses kam Belarus weitgehend international isoliert. Auf internationaler Ebene kam es zu dieser Zeit aber zur Konsolidierung der Wahlüberwachungsmaßnahmen durch die europäische Parlamentarische Troika. Gleichzeitig kam es auf nationaler Ebene zum Zusammenschluss mehrerer NGOs und zur Schaffung eines funktionsfähigen Wahlüberwachungsnetzwerkes. Durch die Vermittlung zwischen der EWÜ und IWÜ ermöglichte die BBG eine transnationale Vernetzung von IGOs und einheimischen NGOs, die, koordiniert durch die BBG, die Parlamentswahlen im Jahr 2000 und die Präsidentenwahlen ein Jahr später beobachteten. Die Entsendung eingeschränkter internationaler Wahlbeobachtungsmissionen hat jedoch die Konsolidierung des TWÜN gebremst. Das Regime machte wesentliche taktische Zugeständnisse: es akzeptierte zwar generell die internationalen Normen, lehnte aber dennoch die Methoden der internationalen Wahlüberwachung als unzulässigen Druck des Westens ab. Gleichzeitig begrüßte das offizielle Minsk die GUS-Wahlmissionen und unterstützte die regimeloyalen einheimischen Wahlbeobachter. Die vorläufige Schließung der OSZE-Stelle in Minsk führte zur Reorganisation in der IWÜ und zur Rückentwicklung im Konsolidierungsprozess des TWÜN. Das damit „dekonstruierte“ transnationale Netzwerk verlor an Durchsetzungskraft und der Übergang in die nächste Phase der Sozialisierung konnte nicht stattfinden.

²¹² Botschaft der Republik Belarus, http://www.belarus-botschaft.de/de/presse56_2004_de.htm, 20.09.2007.

5. Internationale Wahlüberwachung in der Ukraine

5. 1. Phase 1: Repressionen 1994 – 1997. Die Entstehung der einheimischen Wahlüberwachung

Anders als in Belarus wurde das Präsidentenamt in der Ukraine bereits kurz vor der Erklärung der Souveränität im August 1991 eingerichtet. Erste Präsidentenwahlen sowie eine Volksabstimmung über die Unabhängigkeit folgten im Dezember 1991. Dem neu gewählten Präsidenten Kravčuk, der aus der kommunistischen Nomenklatura stammte und sich gegenüber dem als Nationalist geltenden Čornovil durchsetzte, stand zunächst der im März 1990 in halbfreien Wahlen gewählte Oberste Rat (Verchovna Rada) gegenüber, in dem die Demokraten über ein Viertel der Stimmen verfügten. Im März 1994 fanden vorgezogene Parlamentswahlen und im Juni die Präsidentenwahlen statt. Im Parlament erhielten die Linken und Neokommunisten die Mehrheit. Trotz der hohen landesweiten Wahlbeteiligung konnten in einigen Einzelwahlkreisen keine Parlamentarier gewählt werden. Die Funktionsfähigkeit des Parlaments war trotz der Nachwahlen weiter gefährdet – im Dezember waren im 450 Sitze umfassenden Obersten Sowjet noch 45 Sitze vakant. Dies ist auf die eingeschränkte Legitimität des Parlamentes, das nach der Erlangung der Souveränität nicht neu gewählt wurde, zurückzuführen. Eine starke Fragmentierung des Obersten Rates und schwache Prärogativen des Präsidenten gegenüber dem Parlament führten zu einem „programmatischen Stillstand in einem höchst fluiden Umfeld“.²¹³ Am 10 Juli 1994 konnte der bisher amtierende Präsident Kravčuk durch den reformorientierten Kučma ersetzt werden.

Die Wahlkampagne 1994 wurde durch staatliche Repressionen gegen die Opposition und politisch aktive NGOs überschattet. Besonders betroffen waren vor allem Organisationen, die sich für das Wahlmonitoring und Training politischer Kräfte engagierten. Es wurden die so genannten „administrativen Ressourcen“ zur Sperrung der ausländischen Finanzhilfe für die politischen Parteien und NGOs sowie physische Gewalt angewendet. Trotz dieser Vorfälle wurden die Wahlen von den internationalen Wahlbeobachtern als halbwegs demokratisch eingeschätzt.²¹⁴ Die Parlamentarische Versammlung der OSZE teilte sogar mit, die Parlamentswahlen im März seien frei und fair gewesen.²¹⁵

Angesichts der wachsenden Zahl der politisch engagierten NGOs war die Verankerung der Kompetenzen einheimischer unparteiischer Wahlbeobachter in dem 1993 verabschiedeten Wahlgesetz ein wichtiger Impuls zur Schaffung von gesellschaftlichen Wahlüberwachungs-

²¹³ Beichelt 2001, 19.

²¹⁴ Karatnycky 1995, 22.

strukturen. Allerdings wurden die Kriterien für die Registrierung der Wahlbeobachtergruppen nicht deutlich festgelegt. Dies ermöglichte es der Zentralen Wahlkommission, die Regeln frei zu interpretieren und in einigen Fällen die Tätigkeit der NGOs wesentlich zu erschweren.²¹⁶

Dennoch konstituierte sich schon am 20. Januar 1994 ein „Überparteiliches“ Komitee der Ukraine“ konstituiert, das später in „Ukrainisches Wählerkomitee“ (Komitet Viborciv Ukrajini, engl. CVU) umbenannt wurde. Ursprünglich setzte sich das Komitee aus Studenten, Menschenrechtsaktivisten sowie Mitgliedern der Gewerkschaften zusammen. Das CVU wurde von Beginn an systematisch durch die US-amerikanische Stiftung National Democratic Institute (NDI) mit materiellen Ressourcen und Know-how gefördert. Die Langzeitüberwachung des gesamten Wahlprozesses war von Anfang an das Ziel des CVU. Nicht nur die faire Stimmenabgabe und -auszählung, sondern die freie und faire Kommunikation zwischen den Behörden, den Kandidaten und den Wählern während des gesamten Wahlprozesses war das zentrale Anliegen der Initiative. Im „Superwahljahr“ 1994 baute das CVU eine Struktur mit regionalen Einheiten auf. Das Komitee hat während der Parlaments- und Präsidentenwahlen im Jahr 1994 insgesamt ca. 4000 Wahlbeobachter ausgebildet und landesweit als Langzeit- und Kurzzeitbeobachter entsandt.²¹⁷

Die Repressionen während der ersten Wahlkampagne zeigten, dass die alte Nomenklatura ihre Posten in einem fairen politischen Kampf nicht abgeben wollte. Gleichzeitig ist es aber gelungen, zivilgesellschaftliche Strukturen zur Beobachtung der Wahlen zu schaffen und ihren Status in der ukrainischen Wahlgesetzgebung vor den nächsten Parlamentswahlen zu verankern. Der nachhaltige Ansatz des CVU trug wesentlich dazu bei, dass in der Ukraine eine Vielzahl von nichtstaatlichen Organisationen entstand, die sich später in verschiedenen Bereichen des Monitorings engagierten. Darüber hinaus ist es den ukrainischen Wahlüberwachungs-NGOs gelungen, ihre Strukturen für die kommenden Parlaments- und Präsidentenwahlen 1998 und 1999 auszubauen und so zum wichtigsten vor Ort tätigen Partner für die internationalen Wahlüberwachungsmissionen zu werden. Den einheimischen Wahlbeobachtern ist es damit gelungen, internationale Allianzen zu schließen. Der erste Bumerang-Wurf ist damit gelungen und es begann die Phase der Leugnung.

²¹⁵ PV OSZE 1994, <http://www.oscepa.org/admin/getbinary.asp?FileID=796>, 20.08.2007.

²¹⁶ IRI 1994.

²¹⁷ NDI 1998.

5. 2. Phase 2: Leugnung 1998 – 2001. Aufbau des transnationalen Wahlüberwachungsnetzwerkes und Anfang der gesellschaftlichen Debatte.

Mit dem Amtsantritt des Reformers Kučma begann in der Ukraine eine Auseinandersetzung zwischen der Legislative und der Exekutive um die neue Verfassung. Zwischen Dezember 1994 und Juni 1996 gab es eine starke Konfrontation, in der Kučma weitere Vollmachten für das Präsidentenamt erhalten wollte, um mit dem neuen Grundgesetz eine Präsidialrepublik in der Ukraine einzurichten. Schließlich verabschiedete das Parlament am 28. Juni 1996 eine neue Verfassung, die durch die Einschränkung der Rechte des Präsidenten zugunsten des Parlaments das Gleichgewicht zwischen der Legislative und Exekutive gewährleisten sollte. Gerade im Kontext der bevorstehenden Wahlkampagne und im Hinblick auf die Einschüchterungen der politischen Gegner durch die staatlichen Behörden während der Wahlkampagne im Jahr 1994 wurden in der neuen Verfassung wichtige Kontrollmechanismen geschaffen. Nach der neuen Verfassung ernannte der Präsident wichtige Exekutivbeamte, wie z.B. die Gouverneure oder den Generalstaatsanwalt, nur im Einvernehmen mit dem Parlament. Insbesondere die hohen Beamten standen im Verdacht, 1994 „administrative Ressourcen“ missbraucht sowie politische Gegner verfolgt zu haben. Das Staatsoberhaupt nominierte auch nur noch ein Drittel der Verfassungsrichter, die im Falle von Manipulationen über die Gültigkeit der Wahlen entscheiden könnten.

Am 24. September 1997, ein halbes Jahr vor dem Beginn der Wahlkampagne, wurde ein neues Wahlgesetz verabschiedet, das die Institutionen der Legislative als auch der einheimischen Wahlüberwachung stärkte. Dies geschah trotz des Widerstands Kučmas, der eher an einem schwachen Parlament interessiert und daher gegen die Einführung des proportionalen Wahlrechts mit Parteilisten war. Bisher hatte das Mehrheitswahlrecht eine starke Fraktionsfluktuation verursacht, die das Parlament wesentlich schwächte. Das schließlich umgesetzte Misch-Wahlssystem schaffte das Prinzip der absoluten Mehrheit ab und ermöglichte damit die Ernennung der Deputierten nach einer relativen Mehrheit schon im ersten Wahlgang.²¹⁸ Das neue Wahlrecht ließ neben der parteiischen Wahlüberwachung auch die Institution der einheimischen Wahlbeobachtung.

Die am 29. März 1998 abgehaltenen Parlamentswahlen, die als Vorspiel zu den 1999 stattfindenden Präsidentenwahlen galten, wurden von über 400 internationalen Wahlbeobachtern – Vertretern von internationalen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen sowie einigen Vertretern westlicher Staaten – beobachtet. Der Schlussbericht der von BDIMR koordi-

²¹⁸ Ähnlich wie in Belarus hat das komplizierte Mehrheitssystem dazu geführt, dass durch geringe Wahlbeteiligung in manchen Wahlkreisen keine Parlamentarier gewählt werden konnten und das Parlament, trotz etlichen Nachwahlen nicht vollständig besetzt werden konnte.

nierten Mission bezog sich auf Beobachtungen der Parlamentarier der PV OSZE, der PV des Europarates sowie der Beobachter aus 30 Staaten der OSZE und mehrerer INGOs. Eine ca. 70 Personen umfassende Mission entsandte das NDI. Das NDI unterstützte auch die ca. 18.000 lokalen Wahlbeobachter der CVU-Mission.²¹⁹ Neben der Entsendung der Kurzzeitbeobachter engagierte sich das CVU langfristig bei Wählermobilisierungskampagnen, darunter bei der Vorbereitung von Fernsehspots sowie bei zahlreichen Aufklärungsseminaren. Obwohl das CVU keine systematische Förderung der europäischen Institutionen genoss, trug die Präsenz vor allem in den unabhängigen Medien dazu bei, dass nicht nur die ukrainische Wählerschaft, sondern auch die internationale Öffentlichkeit über die CVU-Tätigkeit erfahren konnte.²²⁰

Die Parlamentswahlen 1998 wurden sowohl von den internationalen als auch nationalen Wahlbeobachtern trotz einiger Regelverstöße der Regierung als weitgehend demokratisch eingeschätzt. Es wurden zwar einzelne Akte der Aggression, Verhaftungen einiger Kandidaten sowie Bedrohungen von Journalisten und Schließungen von kritischen Zeitschriften registriert, diese hätten aber keinen Einfluss auf das Wahlergebnis gehabt. Das BDIMR äußerte seine Besorgnisse über die fehlende Neutralität der staatlichen Behörden. Ferner wurden auch die „kritische“, aber „nicht neutrale“ Rolle der staatlichen und privaten Massenmedien in der Kampagne sowie unklare Wahlprozeduren bemängelt. Der langfristige Einsatz von CVU wurde gewürdigt, allerdings stellte BDIMR fest, dass bei 17% der Wähler weiterhin Unklarheiten über das Wahlverfahren bestanden.²²¹

Die Administration Kučmas verstärkte die Repressionen im Vorfeld der für den 31. Oktober 1999 geplanten Präsidentenwahlen. Die Repressionskampagne des Regimes profitierte dabei von der verzerrten Berichterstattung in den staatlichen Medien (vor allem in den vom Staat kontrollierten Fernsehkanälen) sowie von der Verdrängung der einheimischen neutralen Wahlbeobachtung aus dem Wahlprozess. Vor allem aber die fehlende Verankerung der einheimischen langfristigen Wahlüberwachung konnte die Transparenz der Wahlkampagne und das Verständnis der Prozeduren bei den Wählern gefährden. Dies ist besonders vor dem Hintergrund der Umfrageergebnisse der International Foundation for Election Systems (IFES) sichtbar: Über 50% der ukrainischen Wählerschaft verstand den gesamten Wahlprozess nicht. Dabei waren lediglich 4% der Ukrainer vollständig davon überzeugt, dass die Wahlen frei und fair abgehalten werden.²²²

²¹⁹ CVU 1998. <http://www.cvu.org.ua/doc.php?lang=ukr&mid=docs&id=296>, 25.09.2007.

²²⁰ OSCE/ODIHR 1998, 12.

²²¹ Ibid.

²²² Ferguson 1999, 37.

Die signifikanteste Verzerrung der Wahlkampagne entstand durch den ungleichen Zugang zu den meist vom Staat kontrollierten Medien. Laut Beichelt waren „die Massenmedien auf allen Ebenen sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht aufs Eindeutigste zugunsten Kučmas aktiv“.²²³ Schon im Mai 1999 betonte der kommunistische Vorsitzende des Parlaments und Herausforderer von Kučma, Oleksandr Tkačenko: "There is no democratic country with media as biased as those in Ukraine".²²⁴ Anders als in Belarus war der öffentliche Raum in der Ukraine zwar von den präsidententreuen Medien dominiert, dennoch nicht völlig monopolisiert. Vier Gegenkandidaten Kučmas schlossen sogar eine Koalition, um alternative Kommunikationskanäle für den politischen Diskurs bereitzustellen. Als Gegengewicht zu den zentralen Fernsehanstalten, die entweder unter Staatskontrolle standen oder im Besitz von präsidententreuen Oligarchen waren, sollten die unabhängigeren regionalen oder ausländischen Medien dienen. Der Kandidat der Sozialisten, Moroz, beschuldigte die ukrainischen Medien, Informationsterror zuungunsten der Gegenkandidaten Kučmas zu treiben: "We ourselves are to be blamed for living in an atmosphere of information terror. We have come to the point where objective information about Ukraine can be obtained only through foreign media".²²⁵ Kučma lehnte jedoch diese Argumentation ab und betonte, es gäbe mehrere Tausend private Zeitschriften sowie Fernsehanstalten in der Ukraine, die teilweise seinen Herausforderern gehören, während „the president has no such media“.²²⁶

Das im März 1999 von dem neuen Parlament verabschiedete Wahlgesetz für die Präsidentenwahlen berücksichtigte das Monitoring des Wahlprozesses durch die lokalen unabhängigen Aktivisten nicht.²²⁷ Das Recht sah jedoch eine Akkreditierungsmöglichkeit für Journalisten vor. Das CVU konnte auf diesem Wege insgesamt ca. 15.000 Lang- und Kurzzeitbeobachter als Journalisten der CVU-Zeitschrift „Točka Zoru“ akkreditieren lassen und in alle 225 Wahlregionen entsenden. Die Beobachter registrierten mehrere Zehntausend Wahlverstöße. Zum ersten Mal in der Ukraine führte CVU eine parallele Stimmenauszählung (parallel vote tabulation, PVT) durch, eine von der Zentralen Wahlkommission unabhängige Erhebung der Wahlergebnisse. Darüber hinaus wirkte das Komitee bei der Veröffentlichung der Informationsbroschüre „Političeskij kompaz izbiratelja“ (Politischer Wählerkompass) mit, die über die Präsidentenkandidaten und ihre politischen Programme informierte.²²⁸ Insgesamt stellten die CVU-Wahlbeobachter eine Wahlmanipulation von etwa 400.000 Stimmen zugunsten des

²²³ Beichelt 2001, 20.

²²⁴ RFE/RL Report, 1.06.1999, 1. 2.

²²⁵ Im Mai setzte sich die Koalition aus vier Kandidaten zusammen: Oleksandr Tkačenko, Oleksandr Moroz, Petro Symonenko, and Jevhen Marčuk; Vgl.: RFE/RL Report, 15.06.1999, 1. 4.

²²⁶ RFE/RL Report, 29.06.1999, 1. 6.

²²⁷ Vgl. Law on the Election of the President of Ukraine 1999, Article 38, englischsprachige Version abgedruckt in: Project on Political Transformation and the Electoral Process in Post-Communist Europe, University of Essex, <http://www2.essex.ac.uk/elect/database/legislationAll.asp?country=ukraine&legislation=ukr99pr>, 15.09.2007.

²²⁸ Goergij Romanenko, Negosudarskije obšestvennije organizacii i vybory, Politična Ukrajina, 28.10.1999. <http://polit.com.ua/?lang=ukr&cgid=1&spoid=1&offs=1454&poid=1&id=28>, 12.09.2007.

amtierenden Präsidenten fest. CVU betonte aber gleichzeitig, dass angesichts des Abstandes von ca. 2,5 Mio. Stimmen zwischen dem führenden Kučma und seinem Konkurrenten Symonienko das Endergebnis der Wahlen kaum beeinträchtigt wurde.²²⁹

5. 2. 1. INTENSIVIERUNG DER KOORDINATIONSMAßNAHMEN IM WAHLÜBERWACHUNGSNETZWERK

Das Ukrainische Wählerkomitee war eine der Gründungsorganisationen unter 63 anderen ukrainischen NGOs, die im März 1999 eine erste Koalition von Wahlüberwachungs-NGOs initiierten. Die „Freedom of Choice Coalition“²³⁰, die während der Wahlkampagne zu einem 269 nichtstaatliche Organisationen umfassenden Netzwerk anwuchs, engagierte sich angesichts der undemokratischen Entwicklungen und der Einschränkung der Informationsfreiheit bei der Wählermobilisierungs- und Bildungskampagne sowie bei der langfristigen Beobachtung des Wahlprozesses. Die Koalition besaß dabei eine flache Organisationsstruktur mit einem Koordinierungsausschuss, in dem neben CVU sechs andere Institutionen, darunter politische Think Tanks und Medieninstitute vertreten waren. Der wichtigste Aspekt der offenen Mitgliedschaft sollte die Unparteilichkeit der Mitgliedsorganisationen bleiben.²³¹

Die Aktivitäten der Koalition im Bereich der Wähleraufklärung umfassten ca. 2000 Konferenzen im Zentrum und in der Provinz, die Veröffentlichung von Informationsmaterial sowie die Einrichtung einer Hotline. Der Dialog mit den Wählern wurde von den überregionalen und lokalen Medien als wichtige Informationsquelle genutzt.

Zahlreiche Projekte wurden im Bereich der Wählermobilisierung eingeleitet. Als Beispiel kann das mediale Projekt „Rock to vote“ gelten, indem durch Videospots die Aktivierung der jungen Wählerschaft erreicht werden sollte. Es wurden ebenfalls Straßenprojekte und Marathons sowie kleine Informationszentren in allen Regionen der Ukraine organisiert.

Eine der wichtigsten Initiativen im Wahlüberwachungsbereich war die von 43 NGOs und etlichen Vertretern von Präsidentenkandidaten organisierte parallele Stimmenaushölung, die im Rahmen des Projektes „Citizen Control Over the Vote Count“ stattgefunden hat. Die „Regional Initiatives Foundation“ koordinierte insgesamt ca. 33.000 Projektteilnehmer. Darüber hinaus führte die „Democratic Initiatives Foundation“ (DIF) Exit Polls durch, deren Ergebnisse im Wahlstudio des staatlichen Fernsehsenders „1+1“ sowohl nach der ersten Wahlrunde am

²²⁹ CVU 1999, <http://www.cvu.org.ua/doc.php?lang=ukr&mid=docs&id=392>, 12.09.2007.

²³⁰ Der Name bezog sich auf die schon im Jahr 1994 existierende, allerdings wesentlich kleinere Koalition der NGOs, die sich in der Wählerbildung sowie Berichterstattung über die Wahlen engagierte.

²³¹ Freedom of Choice Coalition 1999, <http://www.ukraine-gateway.org.ua/gateway/gateway.nsf/basicv/0705000002>, 15.09.2007.

31. Oktober als auch nach der Stichwahl am 14. November 1999 berücksichtigt wurden.²³²

Der Konstituierung der NGO-Koalition Freedom of Choice folgte eine Konsolidierung der Spenderorganisationen und einzelner Länder, die ein Wahlüberwachungsnetzwerk in der Ukraine forderten. Dafür schlossen sich auch mehrere in der Ukraine aktive Spenderorganisationen und Botschaften zu einem „Electoral Forum of Donors“ zusammen, in dem schließlich 32 Mitglieder, unter anderen Freedom House, USAID, IFES, die Botschaften der Niederlande und Kanadas, die OSZE und das Ukrainian Congressional Committee of America mitwirkten. Die Auswertung der NGO-Projekte begann im Mai 1999.²³³ Die Mitgliedsorganisationen der Koalition Freedom of Choice haben insgesamt über 120 Projekte eingeleitet und dafür ca. eine Millionen US-Dollar von den Spenderorganisationen erhalten. Weitere 150.000 US-Dollar spendeten private Unternehmer. Insgesamt haben sich europäische Organisationen und Länder nur in geringem Maße an der Finanzierung der Projekte der Koalition beteiligt. Eine Ausnahme war dabei die Botschaft der Niederlande, die 12% der Gesamtkosten der Projekte übernahm.²³⁴

Die Aktivität der vernetzten Wahlüberwachung erreichte eine breite Öffentlichkeit sowohl auf der nationalen als auch auf der internationalen Ebene. Laut den Umfragen der Democratic Initiatives Foundation (DIF) wurde über 60 % des von den NGOs verteilten Informationsmaterials von den Wählern als nützlich wahrgenommen. Über die Hälfte der Befragten nahm die öffentliche Mobilisierungskampagne wahr, davon betrachteten 49% sie als wichtig oder sehr wichtig. Über die Hälfte der Befragten wusste von der Wahlüberwachungsinitiative des Ukrainischen Wählerkomitees, etwa 47% fanden diese Aktivität sehr wichtig, und über ein Drittel bezeichnete sie als wichtig.²³⁵ Die internationale Öffentlichkeit wurde dabei durch die Berichte der insgesamt 576 internationalen Wahlbeobachter informiert.²³⁶ Ähnlich wie im Vorjahr beobachteten auch die europäischen Institutionen die ukrainischen Präsidentenwahlen. Im Schlussbericht, der sich sowohl auf die erste Wahlrunde als auch auf die Stichwahl bezog, stellten die OSZE, EU und der Europarat zahlreiche Verstöße gegen das ukrainische Wahlrecht sowie gegen die internationalen Normen fest. Die meisten bezogen sich auf die einseitige Berichterstattung der staatlichen Medien zugunsten des amtierenden Präsidenten. Darüber hinaus wurden Unregelmäßigkeiten während des Stichwahltags verurteilt. Der Bericht würdigte die Rolle der Koalition der ukrainischen NGOs bei der Wählermobilisierung und der Informationskampagne sowie bei der Langzeitwahlbeobachtung. Der Bericht stellte

²³² Ibid.

²³³ Eine vollständige Liste der Mitgliedsorganisationen befindet sich unter folgender URL: http://www.ukraine-gateway.org.ua/gateway/gateway.nsf/basicv/0705000002#Appendix%203._0, 20.8.2007.

²³⁴ Ibid.

²³⁵ Ibid.

²³⁶ CVK 1999, <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp1999/webproc0>, 10.08.2007.

fest: „Voters seemed well informed of their rights and responsibilities on the day of voting. However, substantial evidence indicated that voters had by the time of the election lost confidence in the electoral process with over two thirds (68%) expecting the elections to be fraudulent”.²³⁷ Unmittelbar nach Ende der Wahlkampagne um den Präsidentenposten stellten die internationalen Wahlüberwachungsorganisationen überdies eine Welle von Entlassungen hoher Regimefunktionäre fest. So kritisierte der Europarat und das International Republican Institut (IRI) den Rücktritt von insgesamt fünf Gouverneuren der Regionen, in welchen Kučma keine Mehrheit erringen konnte. Die IRI-Beobachter konstatierten, dass „replacement of the governors contributed to an atmosphere of cynicism and accusations of manipulation”.²³⁸

Die Periode zwischen den Präsidentenwahlen in Oktober/November 1999 und den Parlamentswahlen 2002 stand im Zeichen weiterer Konsolidierung der NGOs untereinander sowie wachsender Kooperation des NGO-Sektors, der gemeinnützigen Organisationen, mit der politischen Opposition. Ein wichtiger Faktor war dabei die Ermordung des im September 2000 verschwundenen unabhängigen und regierungskritischen Journalisten und Gründers der Zeitung „Ukrajins’ka Pravda“ Georgij Gongadze. Nach der Veröffentlichung von Aufnahmen, die Indizien für die Verwicklung des Präsidenten in den Mord Gongadzes lieferten, begannen von der Jugend organisierte Straßenproteste unter dem Motto „Ukraine ohne Kučma“ und „Für die Wahrheit“. Die Protestaktion „Ukraine ohne Kučma“ hat sich zu einer in den Jahren 2000 – 2001 besonders aktiven Bewegung entwickelt. Neben den NGO-Aktivisten waren auch führende Politiker mehrerer oppositioneller Parteien an den Demonstrationen beteiligt, die später während der so genannten Orangen Revolution die Straßenproteste in Kiew koordinierten. Auch spätere „Pora“-Mitglieder wirkten bei den Demonstrationen Anfang 2001 mit. Der Höhepunkt der Unruhen wurde im Frühling 2001 erreicht, als sich etwa 50.000 Kučma-Gegner in Kiew sammelten und zum ersten Mal ein Protestzeltlager aufbauten. Die Polizei ging mit Gewalt gegen die Aktivisten vor.

Das Protestpotenzial war noch kurz vor den Parlamentswahlen im Frühling 2002 schwach – nur jeder zehnte Anhänger der Opposition hätte sein Misstrauen gegenüber der regierenden Elite auf der Straße geäußert.²³⁹ Die repressive Politik des Präsidentenlagers war hierbei ein wichtiger Faktor, der allerdings nach der Entlassung des populären, reformorientierten Kabinettschefs Juščenko sowie nach der Verhaftung des radikal-oppositionellen Regierungsmitglieds Timošenko schließlich einen gegenteiligen Effekt für die Regierung

²³⁷ OSCE/ODIHR 1999, 24.

²³⁸ Woronowycz, Roman, International election observers report voting irregularities, government intrusion, in: The Ukrainian Weekly, 21.11.1999; Vgl. auch: IRI 1999, 22.

²³⁹ Kuzio 2002, 7.

hatte: die Konsolidierung der oppositionellen Kräfte. Schon Mitte 2001 begann eine Koalitionsbildung der Monitoring-NGOs. Anfang 2002 folgte die Herausbildung einer Koalition der oppositionellen Parteien.²⁴⁰

5. 2. 2. NEUE FORMEN DER KOOPERATION IM TWÜN

Am 18. Oktober 2001 wurde nach langem Streit zwischen dem Parlament und dem Präsidenten ein bei Wahlbeobachter-NGOs umstrittenes Wahlgesetz verabschiedet. Das neue Wahlgesetz sah keine Wahlbeobachtung durch einheimische zivilgesellschaftliche Organisationen vor. Interessant war dabei, dass ein entsprechender Vorschlag über die Verankerung der unparteiischen einheimischen Wahlbeobachtung vom Präsidenten vorgelegt, jedoch im Parlament nicht angenommen wurde.²⁴¹ Ähnlich wie im Wahlgesetz, das 1997 für die Präsidentenwahlen verabschiedet wurde, konnten neben internationalen Beobachtern auch Vertreter von Parteien sowie Journalisten eine Akkreditierung beantragen.

Schon im Sommer 2001 begann eine Diskussion unter den Mitgliedern der „Freedom of Choice Coalition“ über eine neue Strategie zum umfassenden Monitoring für die Wahlkampagne im Frühjahr 2002. Die Koalition wurde reorganisiert und ein Programm zur Beobachtung der Kampagnenfinanzierung eingeleitet.²⁴² Der Koalition schlossen sich zahlreiche neue zivilgesellschaftliche Organisationen an, so dass das gesamte Netzwerk Anfang 2002 325 NGOs umfasste.

Gleichzeitig wurde ein speziell auf die Wahlüberwachung konzentriertes Koalitionsprojekt durch die International Renaissance Foundation (IRF)²⁴³ in Kiew eingeleitet, dem sich führende Monitoring-NGOs angeschlossen haben. Im November 2001 entstand ein "All-Ukrainian Pre-Election Public Monitoring Committee Voice of Ukraine", dessen zentralisierte Struktur zunächst von einigen NGOs abgelehnt wurde. Schließlich wurde im Dezember eine Gründungsdeklaration von zehn Wahlüberwachungs-NGOs, politischen Think-Tanks sowie des Sekretariates von „Freedom of Choice“ unterzeichnet, die eine Grundlage für koordinierte Maßnahmen zur umfassenden Wahlüberwachung lieferte.²⁴⁴ Die netzwerkartige Struktur des All-Ukrainian Public Monitoring Committee (AUPMC; Vseukrajins'kij Gromads'kij Monitoringovij Komitet) fungierte als eine Kommunikationsplattform für alle NGOs, die eigene wahl-

²⁴⁰ Karatnycky 2006, 34.

²⁴¹ Unian 18 – 25.10.2002, Nr. 001, 10 – 11 (<http://www.unian.net>).

²⁴² <http://www.elections.org.ua/bulletine.pdf>, 20.09.2007.

²⁴³ Eine im Soros Foundation Network agierende Stiftung.

²⁴⁴ Der Vorstand setzte sich aus Mitglieder folgender Institutionen: Democratic Initiatives Foundation, Freedom of Choice Coalition, Independent Broadcasters Association, Ukrainian Independent Center of Political Studies, Committee of Voters of Ukraine, Regional Initiatives Foundation, Ukrainian Section of the International Human Rights Society, Equal Access Committee.

bezogene Projekte einbringen wollten. Die Hauptziele wurden in der Deklaration folgendermaßen definiert: “to exercise the public control over the course of the election campaign, to inform the Ukrainian public and international community, in a broad and comprehensive manner, about the compliance with the standards of domestic and international law during the 2002 election campaign”.²⁴⁵

Zu den langfristigen wahlbezogenen Informations- und Mobilisierungsprojekten des AUPMC gehörten die Schaffung eines Internetportals „Election Monitor“ (www.monitor.org.ua), die Veröffentlichung eines Newsletters „Ljusterko Tižnja“ (Der kleine Spiegel der Woche) mit den aktuellen Informationen zur Wahlkampagne sowie das Bulletin „31 Bereznja“ (31. März), das als Anlage zu Lokalzeitschriften verbreitet wurde. Ferner wurden auch Fernsehspots produziert, die mögliche Wahlfälschungsformen präsentierten und verurteilten.

Darüber hinaus wurde im Februar 2002 ein Forum von Monitoring-NGOs organisiert, das als Gegengewicht zu dem kurz zuvor in Moskau stattfindenden und von der russischen Regierung eingeleiteten Treffen von so genannten GONGOs gedacht wurde.²⁴⁶ Neben den Monitoring-NGOs debattierten unter dem Motto „Society Facing a Choice“ nationale und ausländische Politiker, Vertreter von INGOs sowie Botschafter einiger im „Forum of Donors“ zusammenwirkenden Staaten.

Am Wahltag führte die Democratic Initiatives Foundation (DIF) mit der Unterstützung der Botschaften der USA, Großbritanniens, Italiens und Schwedens Exit Polls durch, die auf einer Stichprobe von etwa 18.000 Wählern in 850 ausgewählten Wahllokalen basierten. Die Ergebnisse wurden bereits fünf Minuten nach der Schließung der Wahllokale während einer Pressekonferenz sowie auf etlichen Internetseiten publik gemacht und anschließend in sieben zentralen Fernsehprogrammen umfassend diskutiert.²⁴⁷

Die CVU organisierte eine langfristige Wahlbeobachtung, die schon im Oktober 2001 begann. Mehrere Dutzend Langzeitüberwacher haben in allen Regionen der Ukraine die Wahlkampagne (technische Vorbereitungen, Konferenzen der Kandidaten, Transparenz des Prozesses und die Medienberichterstattung, Nutzung der staatlichen Ressourcen etc.) beobachtet und regelmäßig, zunächst in monatlichen, später auch in zweiwöchigen Abständen umfassend Bericht erstattet. Im Februar und im März waren 250 Langzeitbeobachter und am Wahltag 24.000 Kurzzeitbeobachter tätig. CVU richtete insgesamt zirka 10.000 Beschwerden an die Wahlkommission. Um die Effizienz des Monitoring zu erhöhen, wurden mehrere Hun-

²⁴⁵ IRF, AUPMC 2002, www.irf.kiev.ua/old-site/ukr/activities/ep/aupmc.elections.final.report.en.pdf, 10.09.2007.

²⁴⁶ IRF 2002, <http://www.irf.kiev.ua/old-site/eng/news/news.html>, 23.09.2007.

²⁴⁷ IRF, AUMPC 2002, www.irf.kiev.ua/old-site/ukr/activities/ep/aupmc.elections.final.report.en.pdf, 10.09.2007.

dert Kurse für Wahlbeobachter und Kommissionsmitglieder durchgeführt. Während der Wahlkampagne, am Wahltag und in der Periode nach den Wahlen spielte das ukrainisch- und englischsprachige Internetportal „Politična Ukrajina“ (Political Ukraine, www.polit.com.ua) eine nicht zu unterschätzende Rolle als Informationsquelle für die Wähler, die politischen Parteien und die Massenmedien. 2002 war das Portal „Politična Ukrajina“ eines der populärsten politischen Internetportale.²⁴⁸

In der ukrainischen Öffentlichkeit wurde die einheimische Wahlüberwachung unterschiedlich wahrgenommen. Auf der einen Seite äußerten sich die Aktivisten sehr positiv über das „high level of influence over the election process“. Die Wahlbeobachtung, die exit polls sowie die Informationskampagnen sollten besonders effektiv sein: „Two election projects alone – the Committee of Voters of Ukraine (CVU) and a comprehensive exit poll – prevented falsification during the election campaign and vote count“ und „The NGOs made their voice better heard this time than during last presidential elections and parliamentary elections in 1998“.²⁴⁹ Allerdings war im Jahre 1999 die Resonanz der Wahlüberwachungsaktivitäten in der Wählerschaft eher bescheiden. Laut Umfragen von DIF, die unmittelbar nach den Wahlen gemacht worden waren, wussten von der Aktivität des AUPMC nur 10% der Befragten, 26% hatten etwas davon gehört, 56% hingegen hatten AUPMC gar nicht wahrgenommen. Ebenfalls bescheiden schien die Wahrnehmung der Informationskampagne in den lokalen Druckmedien: Das als Anlage in der lokalen Presse verbreitete Bulletin „31 Bereznja“ wurde lediglich von 10% der Wähler wahrgenommen. 77% der Befragten haben diese Publikation nicht bemerkt. Allerdings gab mehr als die Hälfte der Befragten an, sie hätten die von der NGO-Koalition produzierten Fernsehspots gesehen. Schließlich befanden 79% der Wähler die Kontrolle der Stimmenauszählung sowie 67% die Festlegung von Wahlmanipulationen für „sehr nötig“.²⁵⁰

Die langfristige Mission begann am 26. Februar 2002 auch das BDIMR. Die Mission setzte sich zunächst aus 38 Experten zusammen, die in Kiew und in regionalen Zentren tätig waren. Am Wahltag schlossen sich der Mission 390 Kurzzeitwahlbeobachter an, die durch die OSZE, die PA OSZE, die PA des Europarates sowie des Europaparlamentes entsandt wurden. Der Schlussbericht bezog sich auf die Beobachtung von zirka 5 % aller Wahllokale. Die Mission stellte eine positive Entwicklung des demokratischen Wahlprozesses mit Ausnahmen bezüglich der unfairen Rahmenbedingungen zuungunsten der Opposition fest. Kritisiert wurden vor allem die Nutzung der „administrativen Ressourcen“ sowie das Fehlen einer Atmosphäre des Vertrauens, das die gesamte Wahlkampagne überschattete. Zugleich erkann-

²⁴⁸ CVU 2002, <http://polit.com.ua/index.php?lang=eng&cgid=5&spoid=2&offs=100&poid=2&id=1515>, 20.09.2007.

²⁴⁹ IRF, AUPMC 2002, www.irf.kiev.ua/old-site/ukr/activities/ep/aupmc.elections.final.report.en.pdf, 10.09.2007.

²⁵⁰ DIF 2002, www.dif.org.ua/ua/archive.vis, 16.09.2007.

te die Mission der europäischen Institutionen die Entwicklung der Zivilgesellschaft im Bereich des Wahlmonitoring an: „A number of nongovernmental organisations implemented numerous election-related projects, including media monitoring, campaign finance monitoring, and observation. Despite the absence of legal provisions on domestic non-partisan observers, the Committee of Voters of Ukraine (CVU), the main non-partisan domestic observer group, generally did not encounter obstacles to observe the process”.²⁵¹ Die Feststellungen der einheimischen Wahlüberwacher wurden bei der Beurteilung des Wahlprozesses durch die OSZE-Mission mit berücksichtigt. Darüber hinaus bezog sich der OSZE-Bericht auf die von DIF durchgeführten Meinungsumfragen.²⁵² Auch die EU betrachtete in ihrem Bericht die einheimische Wahlüberwachung. So betonte der Vertreter der Ad-hoc-Gruppe des Europäischen Parlamentes zur Beobachtung der Parlamentswahlen Wiersma, dass „insbesondere die rege Anteilnahme der Zivilgesellschaft am Wahlprozess die Ukraine beim Übergang zur Demokratie weiter vorangebracht hat“.²⁵³

Dieser „Übergang zur Demokratie“ konnte in diesem Stadium allerdings erst den Übergang in die Phase III des Spiralmodells bedeuten – die Phase der taktischen Konzessionen. Das starke Engagement der einheimischen und der internationalen Akteure bei den im Frühjahr 2002 abgehaltenen Parlamentswahlen zeigte deutlich, dass die Wahlen als Lackmustest der demokratischen Transformation in der Ukraine angesehen wurden. Die Ukraine wurde zum „Schlachtfeld der Ideen“, auf dem die Demokratieförderung des Westens auf die post-sowjetische Polittechnologie Russlands traf. Die steigende Tendenz zur Konfrontation zeigten die Schlussfolgerungen der zwei „konkurrierenden“ Wahlüberwachungsmissionen der OSZE und der GUS. Die von BDIMR geleitete und die Mitglieder der parlamentarischen Versammlungen umfassende Mission konstatierte, dass „while Ukraine met in full or in part a number of commitments such as universality, transparency, freedom and accountability, it failed to guarantee a level playing field, an indispensable condition to ensure the fairness of the process”.²⁵⁴ Eine andere Einschätzung präsentierte die GUS-Mission, deren Beobachtung auf der unmittelbar vor den Wahlen verabschiedeten und von der Ukraine signierten Konvention über Wahlstandards der GUS-Länder basierte: „We, international observers from Commonwealth of Independent States, consider that the elections for the people’s deputies of Ukraine on March 31, 2002 were held by the election commission in accordance with the national election legislation, and we recognize those election as free, transparent and legitimate”.²⁵⁵

²⁵¹ OSCE/ODIHR 2002, 19.

²⁵² Ibid, 4.

²⁵³ EU/EP 2002, 4.

²⁵⁴ OSCE/ODIHR 2002, 1.

²⁵⁵ Kempe, Solonenko 2004, 158.

Die Beteiligung des Westens an dem Wahlprozess war für die gesellschaftliche und politische Opposition der Ukraine ein wichtiges Signal, dass eine Isolationspolitik, wie sie gegenüber Belarus betrieben worden ist, im Falle der Ukraine nicht im Sinn der internationalen Gesellschaft ist. Dieses Signal wurde gesendet, obwohl schon im Vorfeld der Wahlen eine Suspendierung des Mitgliedsstatus der Ukraine im Europarat drohte.²⁵⁶ Dass die Möglichkeit eines Isolationskurses im Westen ernsthaft in Betracht gezogen wurde, darauf deuteten ferner auch die Reaktionen der Europäischen Union und der NATO auf destabilisierende Skandale in der Ukraine.²⁵⁷

Obwohl Kučma einige taktische Schritte zur Vermeidung der westlichen Isolation machte (wie etwa der Beitritt zur „Koalition der Willigen“ im Irak-Krieg), ging er im Vorfeld der für den Herbst 2004 geplanten Präsidentenwahlen hinsichtlich der Einhaltung der internationalen Wahlnormen auf Konfrontation sowohl zu den einheimischen als auch den internationalen Wahlüberwachungsorganisationen. Die Missachtung der internationalen Normen dauerte an, obwohl die Handlungsräume Kučmas wesentlich schrumpften – etwa durch die mögliche Verwicklung in die Ermordung von Gongadze, seine sinkende Popularität und steigende Abhängigkeit von den Oligarchen, aber auch aufgrund wachsenden Protestpotenzials in der ukrainischen Gesellschaft, die auf die Unterstützung eines transnationalen Netzwerkes während der für den Herbst geplanten Präsidentenwahlen zählen konnte. Es gab allerlei Anzeichen dafür, dass die Präsidentenwahlen 2004 eine Kulmination der gerade beginnenden Phase reger politischer Debatten, der strategischen Konzessionen und des taktischen Lavierens darstellen könnten.

5. 3. Phase 3: Taktische Zugeständnisse 2002 – 2004. Konsolidierung des TWÜN und erfolgreiche Mobilisierung der einheimischen und internationalen Öffentlichkeit

Trotz des Wahlerfolgs 2002 konnte die oppositionelle Gruppierung „Naša Ukrajina“ (Unsere Ukraine) des populären Ex-Premierministers Juščenko zunächst keine Regierungskoalition bilden. Die Opposition (Juščenkos „Naša Ukrajina“, der Block Juli Timošenko sowie die Sozialisten von Moroz) wirkte als Gegengewicht in dem von den so genannten Oligarchen dominierten Parlament. Die von Medvedčuk geleitete Präsidialadministration verstärkte schon lange im Vorfeld der Präsidentenwahlen die Repressionen sowohl gegen politische Gegner im Parlament als auch gegen die Zivilgesellschaft und die Medien. Die nicht loyalen Parlamentarier wurden korrumpiert oder mit extensiven Steuerprüfungen bedroht. Die unabhängigen Medien wurden ebenfalls systematischem Druck der Steuerbehörden und die nicht

²⁵⁶ Ibid, 143.

konformen Journalisten einer Einschüchterungskampagne ausgesetzt. Zirka 260 Medienunternehmen wurden allein im Jahr 2002 von den Steuerbehörden inspiziert. Sechs Journalisten starben unter mysteriösen Umständen.²⁵⁸ Im September 2002 entdeckte eine vom Parlament eingerichtete Kommission für Redefreiheit und Information die so genannten „Temniki“²⁵⁹, die einen breiten Protest der ukrainischen Journalisten und eine kritische Stellungnahme des Europarates hervorriefen.²⁶⁰

Die Demonstration im November, an der 50.000 Oppositionsanhänger an den ermordeten Georgij Gongadze erinnerten, war eines der ersten Zeichen für eine Konsolidierung der Regimegegner. Um die Kontrolle über die Regierung zu stärken, entließ Kučma im November die Regierung Kinach und installierte eine Regierung mit dem Premierminister Janukovič. Diese Regierung, deren Mitglieder alle Oligarchengruppen und damit oft widersprüchliche Interessen vertraten, sollte Kučma als ein Instrument zur Durchsetzung eigener politischer Ziele im Parlament dienen.

Die Handlungsspielräume des Präsidenten schrumpften angesichts seiner sinkenden Popularität. Nicht nur die Opposition, sondern auch westliche Staaten sowie internationale Organisationen deuteten an, sie würden keine Manipulation des Wahlprozesses dulden und alle den internationalen Normen nicht entsprechenden Handlungen sorgfältig beobachten. Schon im Januar reagierte der Europarat auf den Versuch Kučmas, eine Verfassungsänderung im Parlament mittels Manipulationen durchzusetzen. Im Fall der befürchteten Wahlniederlage des von Kučma nominierten Kandidaten sollte die neue Regelung, die das Parlament zuungunsten des Präsidenten stärkte, die Erhaltung der politischen Macht in den Händen der amtierenden Elite ermöglichen. Der Konflikt eskalierte im Parlament Anfang 2004. Der Europarat nahm eine vermittelnde Rolle ein und stellte fest, dass es sich um einen schleichenden Staatsstreich unmittelbar vor den Wahlen handele. Die Leiterin der nach Kiew entsandten Delegation, Sevirensen, wies das Regime auf die Verpflichtungen der Ukraine gegenüber dem Europarat hin und konstatierte: "We don't think it is acceptable, especially if you are so close to an election, and it is not so easy to make a free and fair election if you have just jumped into a new constitution".²⁶¹ Das Außenministerium lehnte die Argumente von Sevirensen ab und bezeichnete sie als „interference into the internal affairs of the country,

²⁵⁷ Aslund, Anders, Left behind. Ukraine's Uncertain Transformation, <http://www.encyclopedia.com/doc/1G1-109220706.html>, 21.09.2007.

²⁵⁸ Ibid.

²⁵⁹ Ein Akronym von „theme of the week“ – kurze anonyme Anweisung der Medvedčuks Präsidialadministration über erwünschten bzw. nicht erwünschten Tagesthemen. Vgl. sämtliche Beispiele in: Kipiani, Vakhtang, The Anonymously Controlled "Democracy", Media Expert, 04.08.2004.

²⁶⁰ Vgl.: Vereinte Nationen (2003): Nation in Transit. Country Report of Ukraine 2003, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN012482.pdf>, 10.09.2007.

which does not encourage the establishment of the standards of the Council of Europe in the Ukrainian state“.²⁶² Ähnlich äußerte sich Kučma hinsichtlich des Vorschlags Juščenkos, ein Monitoringkomitee der PV von Europarat in Kiew einzurichten: „We are grateful to accept the advice of representatives of more experienced democracies than ours. But we also know well where advice ends and interference into our internal affairs begins“.²⁶³

Die Niederlage des Präsidentenlagers bei Forcierung der Verfassungsänderungen im Parlament verhinderte nicht weitere Beeinflussungsversuche des gesellschaftlichen Dialogs während der Wahlkampagne. Zwei Radiostationen, die Programme westlicher Stationen übertragen hatten, mussten im Februar und März unter dem Druck der staatlichen Behörden die Übertragung beenden.²⁶⁴ Diese Abschaltung der als unabhängig geltenden Medien wurde umgehend von der EU kritisiert.²⁶⁵

Der Verfassungskrise ging die Ablehnung der OSZE-Wahlüberwachungsmethoden einher. Im Juli 2004 schloss sich die Ukraine der Kritik Russlands und weiterer sieben GUS-Staaten an der ungleichen Anwendung der Kriterien des Kopenhagener Dokumentes im Bereich der Wahlbeobachtung an. Die „Erklärung über den Zustand der OSZE“, die am 3. Juli beschlossen wurde, bezog sich auf die angebliche Politisierung der von BDIMR in der OSZE-Region geführten Wahlbeobachtung und warf dem BDIMR die Anwendung von doppelten Standards hinsichtlich der GUS-Staaten vor. Die unausgewogenen Berichte des BDIMR verletzen das Souveränitätsprinzip der Signatarstaaten und würden als Einmischung in innere Angelegenheiten betrachtet. Es wurde daher die Ausarbeitung eines Kodexes der OSZE-Teilnehmerstaaten zur Organisation und Durchführung demokratischer Wahlen vorgeschlagen, um die „selektive Aufmerksamkeit“ auf ausgewählte Staaten zu vermeiden und „unvoreingenommene Beurteilungen“ im gesamten OSZE-Raum zu gewährleisten.²⁶⁶ Die Unterzeichnung der GUS-Erklärung durch die Ukraine, die zwei Jahre zuvor die GUS-Konvention für Wahlstandards nicht ratifiziert hatte, konnte als Distanzierung zu einer möglichen kritischen Einschätzung der kommenden Präsidentenwahlen durch die OSZE verstanden werden.

²⁶¹ Krushelnicky, Askold: Council Of Europe Delegation Urges Repeat Of Controversial Ukrainian Vote On Constitution, in: RFE/RL, 22.01.04, <http://www.rferl.org/featuresarticle/2004/1/474090EE-E772-4E37-A20E-20184C682BC1.html>, 27.08.2007.

²⁶² Razumkov Centre 2004, 10.

²⁶³ Ibid.

²⁶⁴ Radio Dovira und Kontinent haben Sendungen der RFE/RL, Voice of America, BBC, den Polnischen Radiosender sowie der Deutschen Welle übertragen.

²⁶⁵ Lobjaas, Ahto: European Parliament Says Media Freedom Under Attack, Warns Over Elections, in: RFE/RL, 12.03.04, <http://www.rferl.org/featuresarticle/2004/3/C7BDC4EC-29F7-4297-ABAE-0DC436B54BC8.html>, 7.08.2007.

²⁶⁶ Ghebali 2005, 244 – 245.

5. 3. 1. BUMERANG-WURF DER EINHEIMISCHEN WAHLÜBERWACHUNG-NGOS

Der Trend zur Koalitionsbildung unter Wahlmonitoring-NGOs ließ auch im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen nicht nach. Es entstand neben der Koalition „Freedom of Choice“ eine weitere Koalition, der sich vor allem ukrainische Think Tanks, unter anderem CVU, DIF sowie einige Experten des Razumkov-Zentrums (Ukrajinc’kij Centr Ekonomičnij i Političnij Doslidžen’ imeni Oleksandra Razumkova) anschlossen.²⁶⁷ Die Koalition „New Choice – 2004“ setzte sich zum Ziel, zur Transparenz der Wahlen sowie zur Konsolidierung der ukrainischen NGOs, die sich im Wahlbereich engagieren wollten, beizutragen.²⁶⁸ Die Koalition nahm eine Vermittlerrolle zwischen der ukrainischen Zivilgesellschaft, den staatlichen Behörden sowie den internationalen Akteuren ein. Eine langfristige Wahlüberwachung durch die Mitglieder der Koalition umfasste die Förderung des gesellschaftlichen Dialogs durch Informationskampagnen, systematische Berichterstattung über die Entwicklung der Wahlkampagne, Durchführung von exit-polls und Wahlbeobachtung der jeweiligen Urnengänge. Die Netzwerkstruktur von CVU mit lokalen Langzeitüberwachungsstrukturen in allen Regionen der Ukraine sowie die Popularität des Internetportals Politična Ukrajina trugen zur Effizienz der Informationskampagne bei.

Zahlreiche Foren, Treffen am „Runden Tisch“ sowie Pressekonferenzen förderten die mediale Präsenz der Überwachungs-NGOs. Unmittelbar vor den Wahlen organisierte New Choice – 2004 das bisher größte NGO-Forum „New Choice for Ukraine“ für 231 NGOs aus 21 Regionen der Ukraine, die unterschiedliche Bildungs- und Monitoringmaßnahmen durchführten. Am Forum beteiligten sich auch mehrere Vertreter der Wahlkommissionen, Journalisten sowie Experten aller wahlbezogenen Disziplinen wie etwa Juristen oder Menschenrechtler.

Um die internationale Öffentlichkeit zu erreichen, organisierten die Mitglieder der Koalition Pressekonferenzen im Ausland. Eine solche Konferenz fand am 22. Oktober in Moskau und wenige Tage später eine weitere in Warschau statt.

Zahlreiche weitere Projekte in verschiedenen Bereichen wurden durch vernetzte Strukturen der New Choice – 2004 und der Freedom of Choice vor und zwischen den Wahlgängen durchgeführt. Hier sind vor allem folgende Aktivitätsbereiche und Akteure zu nennen: Kontrolle der Wahlkampagnenfinanzierung (Freedom of Choice), Beobachtung der Medienberichterstattung (Academy of Ukrainian Press), Informationsbroschüren in der lokalen und regionalen Presse (Your Choice), Internetservice (telekritika.kiev.ua, civicua.org), Pressezentrum „Presidential Day 2004“ (CVU, unabhängige Medienagentur UNIAN u.a.), Exit Polls

²⁶⁷ Ibid.

(DIF, Razumkov Center, Socis Center, Social Monitoring Agency u.a.), Schutz der Wählerrechte (Ukrainian Helsinki Human Rights Association), und Mobilisierung der Wähler (Center for Independent Political Research).²⁶⁹

Das Ukrainische Wählerkomitee beobachtete den gesamten Wahlprozess seit Juni 2004. Angesichts der fehlenden Rechtsklausel über die einheimische nichtparteiische Wahlbeobachtung akkreditierte die CVU zum wiederholten Mal eigene Wahlbeobachter als Journalisten. Während der Wahlkampagne waren 225 Langzeitbeobachter und an den Wahltagen ca. 10.000 Kurzzeitbeobachter in allen Regionen der Ukraine tätig. Zirka 2000 CVU-Mitglieder führten parallele Stimmenaushaltungen in zirka 1500 Wahllokalen durch. Während die Wahlergebnisse am 31. Oktober mit denen von der Zentralen Kommission übereinstimmten, wurden die während der Stichwahlrunde erhobenen Ergebnisse nicht publiziert, denn „data on voting and vote tabulation obtained from polling stations, clearly indicated on falsification of voting results at the greatest majority of polling stations“.²⁷⁰ Nach der Stichwahlrunde konstatierte die Mission: „The runoff vote on November 21 was held with mass and systematic infringements of the election laws, human rights and international standards of fair election. The results being announced by the Central Election Commission fail to reflect will of the Ukrainian voters“.²⁷¹

Die Aktivitäten der einheimischen Wahlüberwacher stießen aber zunehmend auf Kritik der antiwestlichen politischen Kreise. Auf die Initiative der kommunistischen Fraktion wurde 2004 eine Kommission im Parlament errichtet, die die ausländische Einmischung in den Wahlprozess durch Finanzierung von NGOs untersuchte. Im Mai des Jahres stellte sie fest, dass „ninety percent or more of the foundations existing in Ukraine engage not in what is written in their official documents but are established to influence the internal situation of our country“.²⁷² Der wichtigste Förderer der wahlbezogenen Aktivitäten, IRF, lehnte jedoch eine Parteilichkeit der unterstützten Projekte ab: „The funded projects did not aim at empowering specific political forces but pointed toward the creation of an environment conducive to compliance with the Ukrainian electoral legislation standards, respect of the voters' rights and freedoms as well as the spread of information for the free choice of every citizen“.²⁷³

²⁶⁸ Ibid.

²⁶⁹ Ibid.

²⁷⁰ CVU 2004, <http://polit.com.ua/index.php?lang=eng&cgid=5&spoid=2&offs=10&poid=2&id=2951>, 13.08.2007.

²⁷¹ CVU 2004, <http://polit.com.ua/index.php?lang=eng&cgid=5&spoid=2&offs=20&poid=2&id=2693>, 13.08.2007.

²⁷² Ibid, 127.

²⁷³ IRF, www.irf.kiev.ua/files/eng/news_381_en_pdf.pdf, 20.09.2007.

5. 3. 2. REAKTION DER IWÜ

Die Kritik der OSZE führte aber zu keinerlei Einschränkungen der internationalen Wahlüberwachungsmission bei den Präsidentenwahlen 2004. Die hohe internationale Aufmerksamkeit war eindeutig ein Präzedenzfall in der Geschichte der unabhängigen Ukraine. Die internationale Überwachung begann bereits lange vor dem Anfang der Wahlkampagne und zeichnete sich durch ein sehr intensives Engagement seitens der USA, der europäischen Staaten sowie Russlands aus. Das westliche Engagement in der Ukraine nahm unterschiedliche Formen an und reichte von der technischen und finanziellen Unterstützung sowohl für die Wahlbehörden als auch für die EWÜ, über die Organisation von Lang- und Kurzzeitbeobachtung bis zur Konfliktschlichtung. Beim Umfang der Maßnahmen sowie den ausgewählten Instrumenten der Wahlüberwachung gab es Unterschiede zwischen der amerikanischen und der europäischen Strategie. Auch innerhalb der Europäischen Union gab es unterschiedliche Ansätze hinsichtlich der Beteiligung der EU an den ukrainischen Wahlen.

Generell kann man mit der Feststellung von Sushko und Prystayko übereinstimmen: „The United States was clearly the more active contributor to international efforts in Ukraine during the 2004 presidential election. Both official and nongovernmental U.S. representatives demonstrated the will to take the stronger action to prevent fraud and ensure a fair election result“. Diese Behauptung bezog sich auf die umfassende technische und finanzielle Hilfe der US-amerikanischen Akteure, die sich im Vergleich zu der von den europäischen Institutionen geleisteten Unterstützung wesentlich imposanter präsentierte.²⁷⁴ Ähnlich wie bei den Parlamentswahlen zeigte die IRF eine besondere Leistung, indem sie über 1,6 Mio. US-Dollar für die Unterstützung verschiedener zivilgesellschaftlicher Wahlüberwachungsprojekte bereitstellte, vor allem für die Förderung der Koalitionsbildung der Monitoring-NGOs („Freedom of Choice“ und „New Choice – 2004“), der unabhängigen Berichterstattung und der Informations- und Mobilisierungskampagnen. Darüber hinaus finanzierte sie die Durchführung von exit-polls und unterstützte zahlreiche Initiativen, die sich für den Schutz der Wählerrechte einsetzten.²⁷⁵

Weitere Programme in der Vorwahlphase (Pre-Election Phase), die sich auf die Ausbildung von Wählern und Mitgliedern der Wahlkommissionen, der Parteien und der Regierung richteten, wurden von der USAID eingeleitet und nahmen zirka fünf Millionen US-Dollar in Anspruch.²⁷⁶ Es wurde unter anderem ein Kooperationsprogramm mit Freedom House eingeleitet – „Monitoring of Elections in Ukraine“ – in dessen Rahmen Fortbildungsveranstaltungen

²⁷⁴ Sushko, Prostayko 2006, 134.

²⁷⁵ IRF 2004, http://www.irf.kiev.ua/files/eng/news_381_en_pdf.pdf, 20.09.2007.

für NGO-Vertreter sowie für die Vertreter der Wahlbehörden abgehalten wurden. Insgesamt stellte die US-Regierung im Jahr 2004 etwa 13 Mio. Dollar für die wahlbezogenen zivilgesellschaftlichen Projekte zur Verfügung.²⁷⁷ All diese Aktivitäten stimmten mit der Vereinbarung zwischen der US-amerikanischen Regierung und der Zentralen Wahlkommission der Ukraine überein. Der Kooperationsmodus wurde in einem „Memorandum of Understanding“ festgelegt und sah folgende Tätigkeiten vor: „increase the level of professionalism, competence, and independence of election commissions members; the effectiveness of Ukrainian civic organizations in monitoring the electoral process; and citizen’s awareness of their rights and responsibilities as election participants”.²⁷⁸ In dieser Hinsicht waren die Behauptungen, es handele sich bei der US-amerikanischen Wahlhilfe um eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten, unbegründet.²⁷⁹

Die Europäische Kommission förderte ebenfalls mehrere Bildungs- und Mobilisierungsprojekte der ukrainischen NGOs. Darüber hinaus umfasste die Förderung die Ausbildung von Mitgliedern der regionalen Wahlkommissionen sowie regionale Mobilisierungsprojekte für Jugendliche. Es wurden Fernsehspots, Radiowerbung sowie Plakataktionen finanziert.²⁸⁰ Die Vertreter der EU, darunter der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik Solana sowie die Präsidenten der neuen Mitgliedstaaten Polen und Litauen, waren in der späteren Phase der „Orangen Revolution“ bei der Mediation zwischen Kučma und Janukovič einerseits und Juščenko andererseits besonders aktiv. Die neuen Mitgliedsstaaten engagierten sich außerdem stärker in der Wahlbeobachtung. Eine der größten Wahlbeobachtungsmissionen organisierte die „Grupa Zagranica“ (Auslandsgruppe), eine Koalition der im Ausland aktiven polnischen NGOs. Über 200 Kurzzeitwahlbeobachter beobachteten die wiederholte zweite Wahlrunde in den östlichen Regionen der Ukraine.²⁸¹ Parallel zu der BDIMR-Mission schickte auch das polnische Außenministerium ca. 50 Wahlbeobachter in die Ukraine, ebenso mehrere politische Parteien.²⁸²

Neben der von BDIMR koordinierten Mission und der Gruppe der GUS-Wahlbeobachter war die ENEMO-Wahlbeobachtungsmission eine der größten und zählte 50 Langzeit- und etwa 1000 Kurzzeitbeobachter. Sie war ein Kooperationsprojekt der ENEMO-Mitglieder, Freedom House und des NDI. Sie veröffentlichte insgesamt 15 Berichte, jeweils fünf pro Wahltag. In

²⁷⁶ USAID 2004, http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/regions/ee/ukraine1.pdf, 19.09.2007.

²⁷⁷ BRAMA 2004, http://www.brama.com/news/press/2004/09/040907twg_electionpanel.html, 13.09.2007.

²⁷⁸ USAID Ukraine 2004, http://ukraine.usaid.gov/news_full.shtml?p=172, 13.09.2007.

²⁷⁹ Vgl. Sushko, Prostayko 2006, 135.

²⁸⁰ EU/Europäische Kommission, <http://www.delukr.ec.europa.eu/page29486.html>, 20.08.2007.

²⁸¹ Polska Misja Obserwacyjna 2005, 2 – 4.

²⁸² Insgesamt wurden 2355 Wahlbeobachter aus Polen bei der Zentralen Wahlkommission registriert. Die zweitgrößte Gruppe kam aus Kanada und zählte 385 Teilnehmer. Vgl. CVK 2004, <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2004/wp0011>, 07.08.2007.

der Ukraine berichteten das Internetportal der CVU und das Portal „Politična Ukrajina“ in regelmäßigen Abständen über die aktuellen von ENEMO beobachteten Ereignisse. Diese intensive Berichterstattung war ein wichtiger Bestandteil der gesamten Medienkampagne der NGOs zur Förderung der freien Wahlen in den postsowjetischen und anderen osteuropäischen Ländern, derer ENEMO als Struktur und Informationstribüne diente.²⁸³

Das Engagement Russlands dagegen bezog sich nicht auf die Wahlüberwachung per se, sondern auf das das Wahlverfahren auf den Sieg eines konkreten Kandidaten zugeschnitten wurde: „Russia's approach is to maintain its national interests by supporting a specific candidate“.²⁸⁴ Während die westlichen Staaten stets betonten, ein demokratischer Wahlverlauf sei wichtiger als das Wahlergebnis an sich, entschied sich Russland schon im Juli 2004 für die Unterstützung des gerade ernannten Nachfolgers von Kucma, Janukovič.²⁸⁵ Gleb Pavlovski, der für die von Russland gesteuerte PR-Kampagne verantwortlich war, kommentierte später seinen Mißerfolg folgendermaßen: „If we had the mandate to advise our Ukrainian partners not on the election, but on preventing a counterrevolution, this disaster would not have happened“.²⁸⁶

Die 650 Wahlbeobachter zählende gemeinsame Mission der OSZE, EU, des Europarates und der NATO stellte nach der ersten Wahlrunde am 31. Oktober fest, dass die Wahlen den internationalen Normen nicht entsprachen.²⁸⁷ Diese Einschätzung bezog sich vor allem auf die unfaire Wahlkampagne. Nach der zweiten Runde kamen noch schwerwiegende Manipulationen am Wahltag hinzu: „On election day, although voting was conducted in a generally calm manner, overall, observers assessed election day less favourably, particularly in the central and eastern regions, than 31 October“.²⁸⁸ Nach der Veröffentlichung offizieller vorläufiger Wahlergebnisse der Stichwahlrunde am 21. November, die den Sieg Janukovičs vorhersagten, verwandelte sich die Kundgebung auf dem Unabhängigkeitsplatz in Kiew in friedliche Massenproteste, die bis zur Wiederholung der zweiten Runde am 26. Dezember andauerten und über eine Millionen Wähler mobilisierten. Eine Koalition von Oppositionsparteien um Juščenkos Partei „Naša Ukraina“ setzte im Parlament eine Deklaration über die Nichtanerkennung der Resultate und eine Wiederholung der Wahl durch. Am 6. Dezember wandte sich die Opposition an die OSZE und bat darum, weitere 2000 Wahlbeobachter in die Ukraine zu schicken. Der ehemalige Außenminister Tarasjuk betonte, dass die wiederholte Runde „requires a much bigger presence“ der internationalen

²⁸³ Im Rahmen der ENEMO-Mission waren unter anderem auch polnische Wahlbeobachter in der Ukraine akkreditiert, obwohl kein polnische Organisation ein offizielles Mitglied dieses Netzwerkes ist.

²⁸⁴ Kempe, Solonenko 2004, 159.

²⁸⁵ Ibid, 144; Petrov, Ryabov 2006, 147.

²⁸⁶ Zitiert nach: Sushko, Prostayko 2006, 159.

²⁸⁷ OSCE/ODIHR 2004b.

Beobachter als am 21. November.²⁸⁹ Nach Angaben der Zentralen Wahlkommission waren in der Ukraine über 9000 internationale Wahlbeobachter akkreditiert.²⁹⁰ Der Schlussbericht der BDIMR/OSZE-Mission betonte schließlich die demokratische Entwicklung sowohl in der wahlrechtlichen Sphäre als auch bei der faktischen Durchführung der Wahlen.²⁹¹ Trotz der Beurteilung der GUS-Wahlbeobachtungsmission, die sowohl nach den ersten zwei Runden als auch nach der Wahlwiederholung im Widerspruch zu den OSZE-Feststellungen stand, entsprachen die Wahlen weitgehend den Kopenhagener Kriterien. Die OSZE-Mission unterstrich die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung des Wahlprozesses: „Civil society demonstrated a high level of interest and engagement of the citizens of Ukraine and their commitment to a democratic process. Following the first round, citizens in many regions seemed more confident in exercising their basic right of free expression”.²⁹² Sushko und Prostayko konstatieren: „Ukrainian success proved only that international observation missions may be successful if national observers professionally assist foreigners”.²⁹³

Die konsolidierte und breit angelegte transnationale Kooperation eines Netzwerkes von einheimischen IGOs, INGOs und IGOs führte zu demokratiefördernden Änderungen sowohl im Wahlrechtsbestand²⁹⁴ als auch im Handeln der politischen Elite.²⁹⁵ Während den zwei Jahren zwischen den Parlamentswahlen 2002 und Präsidentenwahlen 2004 fand in der Ukraine eine allmähliche, wenngleich nicht gradlinige demokratische Transformation des Wahlprozesses statt. Folgende Faktoren waren dabei von besonderer Bedeutung: 1) die Entwicklung des NGO-Sektors im Bereich der langfristigen und flächendeckenden Überwachung des gesamten Wahlprozesses in einer den zeitlichen Rahmen der Wahlkampagne überschreitenden Periode; 2) die Professionalisierung und Konsolidierung des Netzwerkes von Wahlüberwachungs-NGOs, 3) ein gelungener "Bumerang-Wurf", der die systematische Unterstützung der westlichen, vor allem US-amerikanischen INGOs sicherte, und 4) eine langfristige Wahlüberwachung durch internationale Akteure, die über die Wahlbeobachtung hinausging und technische und finanzielle Hilfe sowie Mediation umfasste. Diese vier Faktoren bestimmten den Prozess der Konsolidierung des transnationalen Wahlüberwachungsnetzwerkes in der

²⁸⁸ OSCE/ODIHR 2004c.

²⁸⁹ RFE/RL Newline, 06.12.2004.

²⁹⁰ CVK 2004, <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2004/wp0011>, 02.07.2007.

²⁹¹ OSCE/ODIHR 2004d.

²⁹² Ibid, 23.

²⁹³ Sushko, Prostayko 2006, 139.

²⁹⁴ OSCE/ODIHR, CoE/Venice Commission 2006, http://www.osce.org/documents/odihr/2005/12/17928_en.pdf, 20.09.2007.

²⁹⁵ „The 26 March parliamentary elections were conducted largely in line with OSCE Commitments, Council of Europe commitments and other international standards for democratic elections. Overall, civil and political rights were respected, including the fundamental freedoms of expression, association and assembly. An inclusive candidate registration process and a vibrant media environment provided for genuine competition. This enabled voters to make informed choices between distinct political alternatives. Progress in the electoral process, already evident during the 26 December 2004 repeat second round of the Presidential election, was further consolidated”; Vgl. OSCE/ODIHR 2006, 2.

Ukraine und ermöglichten somit den Übergang in die nächste Phase des Sozialisationsprozesses.

6. Schlussfolgerungen

Ziel der vorliegenden Analyse war, zu untersuchen, inwieweit die internationale Wahlüberwachung die einheimischen Wahlnormen in der Ukraine und in Belarus beeinflusst und es so zu einer Anpassung der dortigen Wahlnormen an die internationale Norm der freien und fairen Wahlen kommt. Die Hypothese lautete, dass die Konsolidierung der transnationalen Wahlüberwachungsnetzwerke den Prozess einer internationalen Sozialisation auslöst und dies auf nationaler Ebene schließlich zur Internalisierung internationaler Wahlnormen führt.

In dem untersuchten Zeitraum, d.h. während der 14 Jahre zwischen dem Zerfall der Sowjetunion und der so genannten „Orange Revolution“ in der Ukraine und den Parlamentswahlen und Referendum in Belarus im Jahre 2004, fand ein wesentlicher Wandel im Bereich des internationalen Wahlmonitorings in Europa statt:

- es wurde sowohl ein internationaler Konsens über den Bedarf an Demokratisierung der Wahlprozesse in den postsowjetischen Staaten als auch die Ausarbeitung effizienter Methoden für die Beobachtung dieser Prozesse erreicht;
- es kam zur Entstehung und allmählichen Konsolidierung der einheimischen unparteilichen Wahlüberwachungsorganisationen in den postsowjetischen Staaten, in denen bisher nur Kandidatenvertreter die Wahlen beobachten konnten;
- in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurden auf der Ebene der IGOs Koordinationsmaßnahmen eingeleitet;
- es entstanden transnationale Netzwerke der staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen, die den gesamten Wahlprozess immer professioneller und umfangreicher überwachten.

Trotz der fehlenden völkerrechtlichen Verankerung der Wahlüberwachung wurde das internationale Wahlmonitoring zum Standard, die eine Grenze zwischen den liberaldemokratischen und den autokratischen Staaten zeichnet. Die Ablehnung internationaler Wahlüberwachung kann zu internationaler Isolation führen. Um dies zu vermeiden, machen autokratische Regimes oft strategische Zugeständnisse sowohl hinsichtlich der Einhaltung der internationalen Norm der freien und fairen Wahlen als auch hinsichtlich der Zulassung internationaler Wahlbeobachter. Dieser Prozess von Zugeständnissen, meist eingeleitet durch die Unterzeichnung internationaler Verträge und durch den Beitritt in Organisationen wie die OSZE und den Europarat, initiiert eine internationale Sozialisation der in diesen Organisationen „neuen“ Staaten. Am Ende dieser Sozialisation soll nicht nur die Institutionalisierung der internationalen Wahlnorm in der nationalen Wahlgesetzgebung, sondern auch

die Internalisierung der Denk- und Verhaltensweisen aus dem internationalen System in die nationale politische Kultur stehen.

Wie die vorliegende Vergleichsanalyse der Sozialisationsdynamik in der Ukraine und in Belarus zeigt, kann das Tempo der institutionellen sowie kognitiven Internalisierungsprozesse durchaus unterschiedlich sein. Dabei ist die Konsolidierung der Sozialisierungsinstanzen – der transnationalen Wahlüberwachungsnetzwerke – von zentraler Bedeutung für den Sozialisierungserfolg.

Die Analyse der Transformation der Wahlprozesse in den beiden Ländern zeigt eine ähnliche Entwicklung zu Beginn der Untersuchungsperiode. In beiden Staaten gab es keine freien Gründungswahlen der Legislative nach Erlangung der Unabhängigkeit, die dem Parlament eine demokratische Legitimation verliehen hätten. Die Schaffung eines Präsidentenamtes, über das in einem nationalen Plebiszit entschieden werden sollte, sowie die komplizierten Parlamentswahlsysteme stärkten den Präsidenten zuungunsten des Parlamentes. Während aber in Belarus ein Präsidialsystem im neuen Grundgesetz begründet werden konnte, wurde in der Ukraine ein Gleichgewicht zwischen der Legislative und Exekutive nach der Verabschiedung der neuen Verfassung erhalten. Während der Parlaments- und Präsidentenwahlen 1994 in beiden Ländern wurden die internationalen Standards allerdings nicht eingehalten. Dennoch wurde in der Ukraine – im Gegensatz zu Belarus – der Aufbau der unparteilichen nationalen Wahlbeobachtungsstruktur durch die Gründung des Ukrainischen Wählerkomitees im Jahr 1994 initiiert. Den ukrainischen Wahlbeobachtern ist es gelungen, internationale Allianzen zu schließen, um den gleichzeitigen Druck sowohl „von unten“ als auch „von oben“ auf den Staatsapparat zu erhöhen. Im Fall Belarus, wo die schwache Zivilgesellschaft keine neutrale Wahlbeobachtungsstruktur aufbaute, wurde – mit Santa-Cruz gesprochen – das „Wesen“ der internationalen Norm der entscheidende Faktor für den Übergang zur nächsten Phase des Spiralmodells. Einmal institutionalisiert und von Belarus durch den Beitritt in die OSZE anerkannt, ist die internationale Norm der Freiheit der Wahlen mithilfe der internationalen Mediation zumindest in den gesellschaftlichen Diskurs des Landes eingedrungen.

Die speziell für die Moderation des Dialogs entsandte Beratungs- und Beobachtungsgruppe der OSZE konnte sowohl die internationale Öffentlichkeit als auch die zivilgesellschaftlichen Kräfte mobilisieren und mit internationaler Hilfe einheimische Wahlbeobachtungsstrukturen aufbauen. Trotz der bescheidenen Erfolge bei der Demokratisierung des Wahlprozesses trugen drei Faktoren dazu bei, dass einige Zugeständnisse des belarussischen Regimes erzielt und der Übergang in die nächste Phase im Jahr 2001 ermöglicht wurden: der Aufbau

des einheimischen Wahlüberwachungsnetzwerkes, die Initiierung des gesellschaftlichen Dialogs und die Schließung internationaler Allianzen für die Beobachtung des Wahlprozesses.

In der Ukraine entwickelte sich inzwischen ein sehr aktives Netzwerk von Wahlüberwachung-NGOs, das eng mit ausländischen Partnern, vor allem amerikanischen Stiftungen, kooperierte. Die Ablehnung der internationalen Wahlnormen von Seiten des Regimes, etwa durch die Einschränkung der Informationsfreiheit, führte bei einer im Vergleich zu Belarus wesentlich aktiveren zivilgesellschaftlichen Kontrolle des Wahlprozesses zum Gegeneffekt: Das Regime stand unter Druck und musste einige Zugeständnisse machen, um die Macht, die es an sich gerissen hatte, zu erhalten. Manipulationen am Wahlprozess 2002 in der Ukraine dauerten an und wurden sogar im Vorfeld der Präsidentenwahlen 2004 verstärkt versucht, aber das konsolidierte transnationale Netzwerk der ukrainischen NGOs, INGOs und IGOs war in der Lage, sowohl die ukrainische Zivilgesellschaft als auch die internationale Gemeinschaft zu mobilisieren, um Manipulationen zu verhindern. In Belarus dagegen wurden durch die vorläufige Schließung der OSZE-Stelle und aufgrund der internationalen Isolation die transnationalen Verbindungen zu Wahlüberwachungsorganisationen zerstört. Es folgte eine Reorganisation der nationalen Wahlbeobachtungsstrukturen, die aber infolge der divergierenden Politik der europäischen und amerikanischen Organisationen den undemokratischen Ausgang der Wahlen 2004 nicht verhindern konnte. So befindet sich Belarus aufgrund der Schwäche des transnationalen Wahlüberwachungsnetzwerkes des Landes am Ende der Untersuchungsperiode immer noch in der dritten Phase des Spiralmodells, während das konsolidierte transnationale Wahlüberwachungsnetzwerk in der Ukraine die Internalisierung der internationalen Normen erfolgreich fördern konnte.

7. Literaturverzeichnis

7. 1. Verträge, Dokumente, Berichte und Protokolle

British Helsinki Human Rights Group

BHHRG (2000),

<http://www.bhhrg.org/CountryReport.asp?ChapterID=85&CountryID=4&ReportID=14&keyword>, 10.08.2007.

Commonwealth of Independent States

CIS (2007): <http://cis.minsk.by/main.aspx?uid=3474>, 10.08.2007.

CIS (2001): Zajavlenie nabljudatelej ot Sodruzhestva Nezavisimych Gosudarstv po rezul'tatam vyborov Prezidenta Respubliki Belarus, <http://cis.minsk.by/main.aspx?uid=152>, 10.08.2007.

CIS (2004): Zajavlenie nabljudatelej ot Sodruzhestva Nezavisimych Gosudarstv po rezul'tatam nabljudenija za podgotovkoi i provedeniem byborov v Palatu Predstavitelei nacional'no sobranija Respubliki Belarus' i respublikanskovo referendum, <http://cis.minsk.by/main.aspx?uid=152>, 10.08.2007.

Council of Europe

CoE/Venice Commission (1998). Opinion on the Legal Problems Arising from the Coexistence of the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms of the Commonwealth of Independent States and the European Convention on Human Rights, Venice.

CoE/Venice Commission (2004): Opinion on the Referendum of 17 October 2004 in Belarus (CDL-AD(2004)029), Venice.

CSCE/OSCE

KSZE (1975): Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Schlussakte, Helsinki.

KSZE (1990a): Dokument der Bonner Konferenz über Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa, die in Übereinstimmung mit den einschlägigen Bestimmungen des abschliessenden Dokuments des Wiener Treffens der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa einberufen wurde, Bonn.

KSZE (1990c): Charta von Paris für ein neues Europa, Paris.

KSZE (1990b): Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Kopenhagen.

KSZE (1994): Budapester Dokumenter 1994. Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, Budapest.

OSCE PV (1994): Ukraine. Parliamentary Elections 27 March 1994.

OSCE (1997): Co-Operation Agreement between the Osce Parliamentary Assembly and the Osce Office for Democratic Institutions and Human Rights, Copenhagen.

OSCE/ODIHR (1997): Human Dimension Seminar on Administration and Observation of Elections. Consolidated Summary, Warsaw.

OSCE/ODIHR (1998): Final report on the parliamentary elections in Ukraine, 29 Marc 1998, Warsaw.

OSZE (1998): Siebentes Treffen des Ministerrats 2. – 3. Dezember 1998, Oslo.

OSCE (1999): Charter for European Security, Istanbul.

OSCE/ODIHR (1999): Preliminary statement on the second round of the presidential election in Ukraine, 14 November 1999, Warsaw.

OSZE PV (1999): Sankt Petersburger Erklärung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Petersburg.

OSCE (2000): Annual Report.

OSCE/ODIHR (2001a): OSCE Human Dimension Seminar on Election Processes.

OSCE/ODIHR (2001b): Final Report on Presidential Elections in Belarus, Warsaw.

OSZE (2002): Beschluss Nr. 526 OSZE-Büro in Minsk, Wien.

OSCE/ODIHR (2002): Final Report on the Parliamentary Elections in Ukraine, 31 March 2002, Warsaw.

OSCE/ODIHR (2004a): Final report on Parliamentary Elections in the Republic of Belarus, Warsaw.

OSCE/ODIHR (2004b): Preliminary statement on the first round of the presidential election in Ukraine, 31 October 2004, Warsaw.

OSCE/ODIHR (2004c): Preliminary statement on the second round of the presidential election in Ukraine, 21 November 2004, Warsaw.

OSCE/ODIHR (2004d): Final report on the 2004 presidential election in Ukraine, Warsaw.

OSCE/ODIHR (2005): Election Observation Handbook. Fifth Edition, Warsaw.

OSCE/ODIHR (2006): Final report on the 26 March 2006 parliamentary elections in Ukraine Consolidated Summary (Revised Version), Warsaw.

OSCE/ODIHR, CoE/Venice Kommission (2006): Opinion on the Law on Elections of Peoples Deputies of Ukraine, Strasbourg.

ENEMO

ENEMO (2004): The Constitutional Protocol of European Network of Election Monitoring Organizations, Opatija.

European Domestic Observer Forum

European Domestic Observer Forum (2003): Conference Declaration, Zagreb.

Europäische Union

EU/Europäischer Rat (1999): Verordnung (EG) Nr. 975/1999 des Rates vom 29. April 1999 zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung von Maßnahmen auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit, die zu dem allgemeinen Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beitragen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (08.05.1999), Luxemburg.

EU/Europäischer Rat (1999): Verordnung (EG) Nr. 976/1999 des Rates vom 29. April 1999 zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung von anderen als die Entwicklungszusammenarbeit betreffenden Gemeinschaftsmaßnahmen, die im Rahmen der Gemeinschaftspolitik auf dem Gebiet der Zusammenarbeit zu dem allgemeinen Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Drittländern beitragen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (08.05.1999), Luxemburg.

EU/Europäische Kommission (2000): Mitteilung der Kommission über Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung durch die EU. KOM(2000) 191 endgültig. Brüssel.

EU/Europäisches Parlament (2002): Ad hoc-Delegation zur Beobachtung der Parlamentswahlen in der Ukraine, 31. März 2002. Bericht des Vorsitzenden: Herr Jan Marinus Wiersma (PE 318.226), Strasbourg.

EU (2004): Bulletin EU 9-2004. Beziehungen zu den Ländern Osteuropas, des Kaukasus und Mittelasiens (2/15).

EU/Europäische Kommission (2004): The EU and the presidential elections in Ukraine, <http://www.delukr.ec.europa.eu/page29486.html>, 20.08.2007.

GONG

GONG (2001): ENEMO constitutional Assembly. Project Report, Opatija.

Human Rights Center "Viasna"

Human Rights Center "Viasna" (2005): Monitoring of Parliamentary Election and National Referendum in Belarus 2004, Minsk: Human Rights Center "Viasna".

International IDEA

International IDEA (1997): Code of Conduct for the Ethical and Professional Observation of Elections, Stockholm.

International Republican Institute

IRI (1994): 1994 Ukrainian Parliamentary Election Report

IRI (1999): Preliminary Statement Ukrainian Presidential Run-Off Election: November 14.

National Democratic Institute

NDI (1995): Handbook. How Domestic Organizations Monitor Elections.

NDI (1998): Pre-Election Report On The March 29, 1998 Parliamentary Elections In Ukraine.

Polska Misja Obserwacyjna (Polnische Beobachtungsmission)

PMO (2005): Raport. Wybory Prezydenckie na Ukrainie 2004, Warszawa.

Vereinigte Nationen

VN (1948): Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte,

<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/ger.htm> (deutsche Fassung), 25.09.2007.

VN (1966): Internationale Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte,

<http://www.auswaertiges->

[amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Menschenrechte/Download/IntZivilpakt.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Menschenrechte/Download/IntZivilpakt.pdf) (deutsche Fassung), 25.09.2007.

7. 2. Monographien, Sammelbände, Aufsätze, Artikel

Albrecht, Ulrich (1997): Erfahrungen von Peace-Keepers/Peace-Builders am Beispiel von Wahlüberwachungen, in: Vogt, Wolfgang R. (Hg.): Gewalt und Konfliktbearbeitung. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 243 – 252.

(AS) (2000). Internationale Bewertungen der Parlamentswahlen, in: Belarus-News, 12, 5.

Aslund, Michael; McFaul, Michael A. (2006): Revolution in Orange. The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Astreyka, Mikalaj (2004): Independent Monitoring in the Republic of Belarus, in: Astreyka, Mikalaj; Pulsha, Sergei; Bondarau, Aliaksand (Hg.): Referendum and Parliamentary Elections 2004. Facts and Comment. Mazhaik: Terra. 5 – 7.

Astreyka, Mikalaj; Pulsha, Sergei; Bondarau, Aliaksand (Hg.) (2004): Referendum and Parliamentary Elections 2004. Facts and Comments. Mazhaik: Terra.

Babst, Dean V. (1964): Elective Governments – a Force for Peace; in: Wisconsin Sociologist, 3.1, 9 – 14.

Balian, Hrair (2001): Ten years of international election assistance and observation. Warsaw: ODIHR.

- Bauer, Barbara (1998):** Der völkerrechtliche Anspruch auf Demokratie. Zur Rolle internationaler Organisationen im weltweitem Demokratisierungsprozess. Frankfurt am Main: Lang.
- Belarus-News (2001):** Dokumentation: Dekret Nr. 8 des Präsidenten der Republik Belarus, in: Belarus-News, 14, 13.
- Behrendt, Wolfgang (2000):** Ein diplomatischer Spagat. Europa entsendet Wahlexperten nach Belarus, in: Belarus-News, 11, 7 – 8.
- Bjornlund, Eric C. (2004):** Beyond Free and Fair. Monitoring Elections and Building Democracy. Washington D.C., Baltimore and London: Woodrow Wilson Center Press; The Johns Hopkins University Press.
- Carothers, Thomas (1997):** The Observers Observed, in: Journal of Democracy, 8. 3, 17 – 31.
- Chand, Vikram K. (1997):** Democratisation from the outside in: NGO and international efforts to promote open elections, in: Third World Quarterly, 18. 3, 543 – 561.
- Charta 97:** Independent Exit Polling Banned in Belarus, 17.10.2004, <http://www.charter97.org/eng/news/2004/10/17/zapret>, 08.08.2007.
- Cobos Flores, Francisco (2001):** Die Intervention internationaler Organisationen im Bereich der Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung. Marburg: Tectum Verlag.
- Elklit, Jorgen; Svensson, Palle (1997):** What Makes Elections Free and Fair, in: Journal of Democracy, 8. 3, 32 – 46.
- Ferguson, Gary A. (1999):** Public Opinion in Ukraine 1999. Washington DC: International Foundation for Electoral Systems.
- Friedrich Ebert Stiftung (1995):** Wahllose Zustände in Weißrussland, in: <http://library.fes.de/fulltext/id/00118.html>, Bonn, 25.09.2007.
- Ghebali, Victor –Yves (2005):** Die Debatte über Wahlstandards und Standards der Wahlbeobachtung in der OSZE: zwischen technischer Notwendigkeit und Politisierung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hg.): OSZE-Jahrbuch 2005. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 241 – 257.
- Goldstein, Judith; Keohane, Robert O. (Hg.) (1993):** Ideas and Foreign Policy. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Haas, Peter M. (1992):** Introduction: Epistemic community and International Policy Coordination, in: International Organization, 46. 1, 1 – 35.
- Hopkins, Raymond S. (1992):** Reform in the International Food Aid Regime: The Role of Consensual Knowledge, in: International Organization, 46. 1, 225 – 264.
- Hudson, Alan (2001):** NGO' Transnational Advocacy Networks: from 'legitimacy' to 'political responsibility'?, in: Global Networks, 1. 4., 331 – 352.
- Jepperson, Ronald; Wendt, Alexander; Katzenstein, Peter (1996):** Norms, Identity, and Culture in National Security, in: Katzenstein, Peter (Hg.): The Culture of National Security.

Norms and Identity in World Politics. New York: Columbia University Press, 33-75.

Jordan, Lisa; Tuijl, Peter van (2000): Political Responsibility in Transnational NGO Advocacy, in: World Development, 28. 12, 2051 – 2065.

Karatnycky, Adrian (2006): The Fall and Rise of Ukraine's Political Opposition: From Kuchmagate to the Orange Revolution, in: Aslund, Michael; McFaul, Michael A.: Revolution in Orange. The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 29 – 44.

Katzenstein, Peter (Hg.) (1996): The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics. New York: Columbia University Press.

Keck, Margaret E.; Sikkink, Kathryn (1999): Transnational advocacy networks in international and regional politics, in: International Social Science Journal, 51. 159, 89 – 101.

Kempe, Iris; Solonenko, Iryna (2004): International Orientation and Foreign Support, in: Kurth, Helmut; Kempe, Iris (Hg.): Presidential Election and orange Revolution. Implications for Ukraine's Transition. Kiew: Friedrich Ebert Stiftung, 109 – 148.

Keohane, Robert O.; Nye, Joseph S. (1972): Power and Interdependenz. Boston: Little, Brown and Company.

Keohane, Robert O.; Nye, Joseph S. (1974): Transgovernmental Relations and International Organisations, in: World Politics, 27. 1, 39 – 62.

Keschenat, Heidi (2000): Wahlbeobachtung durch die OSZE als völkerrechtliche Verpflichtung? Eine Darstellung am Beispiel des ehemaligen Jugoslawien (Dissertation). Köln: Universität zu Köln.

Kipiani, Vakhtang (2004): The Anonymously Controlled "Democracy", Media Expert, 4.8.2004.

Köbler, Reinhart (1993): Internationale Wahlbeobachtung eine Form zivilgesellschaftlicher Intervention?, in: Nord-Süd-Aktuell, 1, 133 – 139.

Krajewski, Andrzej (Hg.) (2005): Ukraina 2004 – relacje polskich obserwatorów wyborów prezydenckich. Warszawa: Ajaks.

Krushelnicky, Askold: Council of Europe Delegation Urges Repeat of Controversial Ukrainian Vote on Constitution, RFE/RL, 22.01.04,

<http://www.rferl.org/featuresarticle/2004/1/474090EE-E772-4E37-A20E-20184C682BC1.html>, 20.09.2007.

Kurth, Helmut; Kempe, Iris (Hg.) (2004): Presidential Election and orange Revolution. Implications for Ukraine's Transition. Kiew: Friedrich Ebert Stiftung.

Kuzio, Taras (2002): Belarusianization or Europeanization? Ukraine Struggles to Define its Identity Between Two Elections, in: www.taraskuzio.net/media/kutchma.shtml, 25.09.2007.

Lewis, Ann (Hg.) (2002): The EU and Belarus. Between Moscow & Brussels. London: Fed-

eral Trust for Education and Research.

Lobjaas, Ahto: European Parliament Says Media Freedom Under Attack, Warns Over Elections, RFE/RL, 12.03.04, <http://www.rferl.org/featuresarticle/2004/3/C7BDC4EC-29F7-4297-ABAE-0DC436B54BC8.html>, 7.08.2007.

Mair, Stefan (1994a): Internationale Wahlbeobachtung als Instrument der Demokratisierungshilfe. Ebenhausen: Arbeitspapier der Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-AP 2837.

Mair, Stefan (1994b): Politische Aspekte der Wahlbeobachtung, in: Engel, Ulf; Hofmeier, Rolf; Kohnert, Dirk; Mehler, Andreas (Hg.): Wahlbeobachtung in Afrika. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde, 42 – 65.

Mair, Stefan (1996): Politische Aspekte der Wahlbeobachtung, in: Engel, Ulf; Kohnert, Dirk; Mehler, Andreas (Hg.): Deutsche Wahlbeobachtung in Afrika. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde, 43 – 67.

Merkel Wolfgang (2003): Defekte Demokratie. Opladen: Leske + Budrich.

Merlingen, Michael; Ostrauskaite, Rasa (2003): Die internationale Sozialisation postsozialistischer Staaten. Die Rolle der OSZE und der Europarats, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hg.): OSZE- Jahrbuch 2003. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Münzing, Ekkehard (2003): Internationale Wahlbeobachtung nach dem Ende des Ost-West Konflikts (Dissertation). Berlin: Freie Universität Berlin.

Nevitte, Neil; Canton, Santiago A. (1997): The Role of Domestic Observers, in: Journal of Democracy, 8. 3, 47 – 61.

Oliver, Robert Spencer (1996): The OSCE Parliamentary Assembly, in: Helsinki Monitor, 7. 1, 1 – 11.

Onuf, Nicholas Greenwood (1989): World of Our Making. Rules and Rule in Social Theory and International Relations. Columbia: University of South Carolina Press.

Pastor, Robert A. (1998): Mediating Elections, in: Journal of Democracy, 9. 1, 154 – 163.

Petrov, Nikolai; Ryabov Andrei (2006): Russia's Role in the Orange Revolution, in: Aslund, Michael; McFaul, Michael A.: Revolution in Orange. The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 145 – 164.

Pravda, Alex; Zielonka, Jan (Hg.) (2001): Democratic consolidation in Eastern Europe. Vol. 2: International and transnational Factors. Oxford: Oxford University Press.

Pulsha, Sergei (2004): Referendum is a Twisted Mirror of Belarusian Life, in: Astreyka, Mikalaj; Pulsha, Sergei; Bondarau, Aliaksand (Hg.): Referendum and Parliamentary Elections 2004. Facts and Comment. Mazhaisk: Terra, 15 – 23.

Razumkov Centre (2004): External Influence on Ukraine's Elections and International Law, in: National Security & Defence, 5, 7.

Risse-Kappen, Thomas (Hg.) (1995): Bringing transnational relations back in, Cambridge

University Press, Cambridge.

Risse, Thomas; Jetschke, Anja; Schmitz, Hans Peter (2002): Einleitung, in: Risse, Thomas; Jetschke, Anja; Schmitz, Hans Peter (Hg.): Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen, Kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 5 – 26.

Risse, Thomas; Jetschke, Anja; Schmitz, Hans Peter (Hg.) (2002): Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen, Kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Risse, Thomas; Sikkink, Kathryn (1999): The Socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction, in: Risse, Thomas; Ropp, Stephen C.; Sikkink, Kathryn (Hg.): The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change. Cambridge: Cambridge University Press, 1 – 38.

Risse, Thomas; Ropp, Stephen C.; Sikkink, Kathryn (Hg.) (1999): The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change. Cambridge: Cambridge University Press.

Rozumilowicz, Beata (2000): Politischer Veränderungswille ohne geeignete Akteure, in: Belarus-News, 11, 11 - 12.

Ruggie, John Gerard (1998): Constructing the World Polity. London/New York: Routledge.

Santa-Cruz, Arturo (2005): International Election Monitoring, Sovereignty, and the Western Hemisphere Idea. The emergence of an international Norm. New York, Oxon: Routledge.

Schimmelfennig Frank (1994): Internationale Sozialisation neuer Staaten. Heuristische Überlegungen zu einem Forschungsdesiderat, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 2. 3, 225 – 255.

Schroedter, Elizabeth (2000): Die Parlamentswahlen. Kein Sprung zur Demokratie, in: Belarus-News, 12, 6.

Sikkink, Kathryn (1993): The Power of Principled Ideas. Human Rights Policies in the United States and Western Europe, in: Goldstein, Judith; Keohane, Robert O. (Hg.): Ideas and Foreign Policy. Ithaca, London: Cornell University Press, 139 – 172.

Smith, Karen E. (2001): Western Actors and the Promotion of Democracy, in: Pravda, Alex; Zielonka, Jan (Hg.): Democratic consolidation in Eastern Europe. Vol. 2: International and transnational Factors. Oxford: Oxford University Press.

Sovietskaja Belorussia: Operacija „Belyi aist“ (Inostrannyje specsłużby – protiv Belarusi), 05.09.2001, 1 – 14.

Sperling, Valerie; Ferree, Myra; Risman, Barbara: (2001): Constructing Global Feminism: Transnational Advocacy Networks and Russian Women's Activism, in: Signs, 26. 4, 1155-1186.

Stone, Diane (2004): Transfer agents and global networks in the ‘transnationalization’ of policy, in: Journal of European Public Policy, 11. 3, 545–566.

- Sushko, Oleksandr; Prystayko, Olena (2006):** Western Influence, in: Aslund, Michael; McFaul, Michael A.: Revolution in Orange. The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 125 – 144.
- Tarrow, Sidney (2001):** Transnational Politics: Contention and Institutions in International Politics, in: Annual Review of Political Science, 4, 1 – 20.
- Timmermann, Heinz (1998):** Die OSZE Beratungs- und Überwachungsgruppe in Minsk wird aktiv, in: Belarus-News, 2, 11.
- Van Meurs, Wim P. (1994),** Belarus – Unabhängigkeit hinter Moskaus breitem Rücken, <http://www.belarusnews.de/politik.php?id=8&eintrag=&archiv=94>, 13.08.2007.
- Whitaker, Arthur P. (1954):** The Western Hemisphere Idea. Its Rise and Decline. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Wieck, Hans-Georg (1998a):** Erstes Ziel der OSZE-Arbeit in Belarus: „Freie Rede und Versammlung ohne Furcht“, in: Belarus-News, 2, 12 – 13.
- Wieck, Hans-Georg (1998b):** Politische Konfrontation in Belarus, in: Belarus-News, 5, 3.
- Wieck, Hans-Georg (1999):** Die Berater- und Beobachtergruppe der OSZE in Belarus, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hg.): OSZE- Jahrbuch 1999. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 209 – 219.
- Wieck, Hans-Georg (2002):** The OSCE and the Council of Europe in Conflict with the Lukashenko Regime, in: Lewis, Ann (Hg.): The EU and Belarus. Between Moscow & Brussels. London: Federal Trust for Education and Research, 261-276.
- Wieck, Hans-Georg:** Wo sich Europa blamiert, in: Süddeutsche Zeitung, 13.12.2003.
- Wolf, Anna (2006):** Möglichkeiten und Grenzen internationaler Wahlbeobachtung. Dargestellt und analysiert am Beispiel Kasachstan (Diplomarbeit). Berlin: Freie Universität Berlin.
- Zapf, Uta (2002):** Wechselbad der politischen Beziehungen. Die OSZE Mission in Minsk und ihre politische Perspektive nach ihrer Wiedereröffnung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hg.): OSZE- Jahrbuch 2002. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 155 – 165.

7. 3. Internetdienste

Auswärtiges Amt

<http://www.auswaertiges-amt.de>

Belapan

<http://en.belaruselections.info>

Belarusnews

<http://www.belarusnews.de>

Botschaft der Republik Belarus

http://www.belarus-botschaft.de/de/presse56_2004_de.htm

Central Election Commission of the Republic Belarus

<http://www.rec.gov.by>

Central Election Commission of Ukraine

<http://www.cvk.gov.ua>

Committee of Voters of Ukraine

<http://www.cvu.org.ua>

<http://polit.com.ua>

Commonwealth of Independent States

<http://cis.minsk.by>

Council of Europe/Venice Commission

<http://www.venice.coe.int>

Democratic Institutions Foundation

<http://www.dif.com.ua>

European Union/Ukraine

<http://www.delukr.ec.europa.eu>

Freedom of Choice Coalition

<http://www.elections.org.ua>

Friedrich Ebert Stiftung/Publikationen

<http://library.fes.de>

International Renaissance Foundation

<http://www.irf.kiev.ua>

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

<http://www.unhchr.ch>

OSCE

<http://www.osce.org/>

OSCE PA

<http://www.oscepa.org>

Radio Free Europe/Radio Liberty

<http://www.rferl.org>

Belarus, Ukraine, and Moldova Report

<http://www.rferl.org/reports/>

Newsline

<http://www.rferl.org/newsline/>

Ukraine Gateway

<http://www.ukraine-gateway.org.ua>

Ukrainian Weekly

<http://www.ukrweekly.com>

Unian

<http://www.unian.net>

United Nations Online Network in Public Administration and Finance

<http://www.unpan.org>

University of Essex

<http://www2.essex.ac.uk>

USAID Ukraine

<http://ukraine.usaid.gov>

7. 4. Interviews und sonstige Quellen

Aleksander Lukašuk (2007), RFE/RL's Belarus Service Director, Interview.

Hans-Georg Wieck (2007), 1997 – 2001 OSZE-Botschafter in Minsk, E-Brief.